

LA CAISSE DES DÉPOTS ET CONSIGNATIONS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 14 Décembre 1934, à 14 heures.

PAR

M. DAILEY

Président : M. ALIX, doyen.

Suffragants $\left. \begin{array}{l} \text{MM. BARTHELEMY, professeur.} \\ \text{SCELLE, professeur.} \end{array} \right\}$

LIBRAIRIE
DU

RECUEIL SIREY
(Société Anonyme)

22, rue Soufflot — PARIS (V^e)

—
1934

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*La Faculté entend ne donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces
opinions doivent être considérées comme propres à leurs
auteurs.*

LA CAISSE DES DÉPOTS ET CONSIGNATIONS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 14 Décembre 1934, à 14 heures.

PAR

M. DAILEY

Président : M. ALIX, doyen.

Suffragants $\left. \begin{array}{l} \text{MM. BARTHELEMY, professeur.} \\ \text{SCELLE, professeur.} \end{array} \right\}$

LIBRAIRIE

DU

RECUEIL SIREY

(Société Anonyme)

22, rue Soufflot — PARIS (V*)

1934



INTRODUCTION

HISTORIQUE

« Comme nous avons cy-devant receu plusieurs plaintes
» particulières de nos sujets, des abus qui se commettent en
» ce royaume au maniement des deniers qui sont par Ordon-
» nance de nos Juges et Officiers journellement consignez...
» avons par Edict perpétuel et irrévocable créé et érigé,
» créons et érigeons en titre d'office formé en tous les sièges,
» justices et juridictions de ce dit royaume où la justice
» est exercée sous nostre nom, un receveur qui fera recepte
» et se chargera et obligera comme pour nos propres deniers,
» de tous et chacun des deniers qui seront cy-après con-
» signez ».

C'est en ces termes que furent institués en France, par un édit d'Henri III, les premiers fonctionnaires publics chargés de conserver les deniers litigieux, fonction qui devint ultérieurement l'une des attributions initiales de la Caisse des dépôts et consignations.

La nécessité de donner un asile provisoire aux fonds qu'un créancier ne peut ou ne veut recevoir a de tout temps préoccupé le législateur.

Les Grecs et les Romains effectuaient ces dépôts dans les temples. Au moyen âge, les juges français désignaient à cet effet des églises, des monastères ou des particuliers. Ce sont les nombreux abus auxquels cette procédure donna lieu qui justifièrent l'édit d'Henri III du 15 juin 1578.

Les « receveurs des consignations » ainsi créés étaient rémunérés par un prélèvement uniforme sur les deniers consignés.

Toutefois, cette nouvelle organisation ne parvint pas à éviter les fraudes et dès 1627, des « contrôleurs de recettes » furent institués pour surveiller les receveurs. Cependant, de nombreuses malversations se produisirent auxquelles le Trésor souvent à court d'argent prenait part. Une réorganisation eut donc lieu par déclaration royale du 16 juillet 1669 pour Paris et par édit du 28 février 1689 pour la province. Les receveurs seuls étaient maintenus avec obligation de se soumettre à des règles plus sévères. Ils subsistèrent ainsi jusqu'à la fin de l'Ancien régime.

Ayant supprimé tous les offices, la Révolution, par la loi du 23 septembre 1793, chargea la Trésorerie nationale, à Paris et les caisses de district dans les départements, de recevoir les consignations. Les fonds privés ainsi confondus avec la fortune publique subirent l'effet de la faillite partielle décrétée par l'arrêt du 5 nivôse an VII et ne furent remboursés qu'en bons jusqu'à concurrence des deux tiers seulement.

Ainsi s'affirmaient les inconvénients qui peuvent résulter du dépôt des deniers privés au Trésor public. Cependant, cette politique se poursuivit encore lorsque la loi du 28 nivôse an XIII confia la réception des consignations à la Caisse d'amortissement créée par la loi du 6 frimaire an VIII. De fait, le Consulat et l'Empire, pressés par les

dépenses résultant d'un état de guerre permanent, donnèrent une nouvelle preuve de ces dangers si bien qu'en 1816, le ministre des Finances se trouvait réduit à constater publiquement la disparition d'une grande partie des fonds consignés.

Ces résultats aussi préjudiciables aux intérêts particuliers que nuisibles au crédit de l'Etat, faisaient apparaître la nécessité de retirer au gouvernement la disposition directe des sommes à conserver et justifiaient la création d'un établissement autonome soustrait à l'influence des pouvoirs publics.

La loi de finances du 28 avril 1816 dans ses articles 110 et suivants instituait dans ce but, sous le nom de « Caisse des dépôts et consignations » un établissement distinct de la Caisse d'amortissement bien que géré par le même personnel. Le désir d'assurer l'indépendance de la nouvelle institution et la volonté de séparer les deniers privés des ressources publiques, semblent avoir été les préoccupations dominantes du législateur et se manifestent dans les développements de l'exposé des motifs et dans la rédaction de la loi : « La Caisse d'amortissement ne pourra recevoir aucun dépôt ni consignation de quelque espèce que ce soit ; les dépôts, les consignations, les services relatifs à la Légion d'honneur, à la compagnie des canaux, aux fonds de retraite et les autres attributions (l'amortissement excepté) confiés à la caisse actuellement existante, seront administrés par un établissement spécial, sous le nom de Caisse des dépôts et consignations ». (Loi du 28 avril 1816, article 110).

A l'origine, la Caisse des dépôts avait un rôle essentiellement juridique. Elle était chargée de recevoir, de conserver, puis de restituer au propriétaire définitif les sommes dont la garde lui était confiée volontairement ou par déci-

sion de justice. L'objet de ses attributions était précisé par deux décrets du 3 juillet 1816, dont l'un s'appliquait aux consignations obligatoirement versées à la Caisse, le second ayant trait aux dépôts volontaires des particuliers.

Toutefois, un troisième décret de même date se rapportait à quelques services spéciaux d'importance secondaire : Légion d'honneur, compagnie des canaux, fonds de retraites et autres attributions enlevées à la Caisse d'amortissement.

Depuis lors, la Caisse des dépôts a dans ses attributions subi quelques restrictions, mais surtout de nombreuses augmentations. Si les dépôts des fonds libres des départements et des communes, les retenues opérées au titre des pensions des fonctionnaires ont été transférés au Trésor, la Caisse à par contre, été chargée d'un grand nombre de services nouveaux correspondant à la transformation progressive du rôle de l'Etat.

La deuxième moitié du XIX^e siècle a été marquée en effet, par le développement continu des interventions des pouvoirs publics en matière sociale. La Caisse des dépôts et consignations semble avoir été l'instrument de cette politique. Ses attributions se sont accrues à chacune des interventions de l'Etat, tandis que l'importance des capitaux dont elle disposait ainsi lui donnait au point de vue économique et financier une influence considérable.

L'Etat moderne, auquel les devoirs d'assistance imposent de lourdes charges, trouve dans la prévoyance un intérêt national, puisqu'elle permet d'assurer la protection de la population contre les maux divers qui peuvent l'atteindre; mais aussi un intérêt économique, puisqu'elle facilite la vie et la continuité des entreprises. Les pouvoirs publics

sont ainsi naturellement conduits à favoriser la prévoyance facultative ou même à organiser la prévoyance obligatoire.

La constitution de réserves pour l'avenir, même lorsqu'elle est laissée aux soins des particuliers, reste constamment sous la surveillance de l'Etat qui doit mettre l'épargne à l'abri des risques économiques et des tentatives hasardeuses ou malhonnêtes. La Caisse des dépôts et consignations, suffisamment distincte du Trésor pour ne pas être trop intimement liée aux fluctuations du crédit public et soumise cependant à un contrôle assez rigoureux pour bénéficier de la confiance générale, formait un organisme particulièrement désigné pour conserver les capitaux privés dans les conditions de sécurité et de productivité indispensables. Aussi bien, la Caisse a-t-elle successivement reçu les dépôts des caisses d'épargne et des sociétés de secours mutuels, tandis qu'elle était chargée par ailleurs, de la gestion financière des caisses nationales d'assurance en cas d'accidents et en cas de décès, ainsi que de la caisse nationale d'épargne.

Cependant, à une époque plus récente, ces efforts en faveur de la prévoyance ont paru encore insuffisants et l'on s'est efforcé d'organiser une collaboration obligatoire de l'Etat, des employeurs et des salariés pour assurer à ces derniers les ressources qu'ils ne peuvent se constituer seuls.

Primitivement limitée à quelques professions particulièrement exposées, comme les mineurs ou les cheminots, cette institution de la prévoyance obligatoire s'est étendue à tous les salariés avec les retraites ouvrières et paysannes et les assurances sociales.

L'intervention directe du gouvernement aussi bien que le caractère qu'il conférait à ces divers organismes ne lui permettait pas d'en laisser la gestion aux soins des entreprises privées. Par ailleurs, l'importance considérable des

capitaux qui allaient ainsi s'accumuler et la préoccupation de leur assurer un rendement suffisant, rendaient le problème du placement particulièrement ardu. La Caisse des dépôts, tant par la similitude des services dont elle était déjà chargée, que par la qualité des résultats déjà obtenus, fut reconnue comme particulièrement apte à assumer cette nouvelle fonction.

Ainsi, la Caisse des dépôts et consignations a participé au développement de toutes les institutions de prévoyance, qui, depuis un siècle, se sont multipliées avec l'aide de l'Etat. Sous l'afflux de ces nouvelles attributions, le rôle juridique primitif n'apparaît plus désormais qu'avec une importance secondaire et la Caisse semble devenue un des rouages essentiels de notre organisation sociale. Mais de plus, par la masse considérable des capitaux dont elle dispose, la Caisse des dépôts jouit d'une influence sur le régime économique et financier de la France dont le poids s'accroît de jour en jour.

Les problèmes que pose l'emploi des sommes qui sont centralisées par l'établissement de la rue de Lille, revêtent une extrême complexité qui tient aussi bien à la quantité et à la nature des fonds à gérer, qu'à la qualité des placements à effectuer. L'ensemble des capitaux mis à la disposition de la Caisse, s'élevait d'après le bilan du 31 décembre 1933, au total de 91.205 millions. Ce chiffre déjà remarquable par lui-même, revêt une signification plus précise lorsqu'il se trouve comparé à ceux des années antérieures. Les fonds centralisés ont, en effet, été multipliés par 23 depuis 43 ans, puisqu'en 1890 ils s'élevaient à environ 4 milliards.

La qualité de « plus gros capitaliste du monde » qu'on attribue à la Caisse des dépôts et consignations, semble

donc justifiée. Cependant, la tâche déjà lourde qu'impose la gestion d'une fortune aussi considérable, est encore accrue par la nécessité de n'utiliser que des placements facilement réalisables. La Caisse devant servir à ses déposants des intérêts souvent élevés et couvrir ses frais d'administration, doit chercher par ailleurs à retirer de ses capitaux un rendement suffisant sans toutefois engager sa responsabilité par des opérations hasardeuses.

La gestion de la Caisse supporte ainsi le poids d'une contradiction interne, puisqu'elle doit, bien que portant sur des sommes élevées, s'effectuer à l'aide de placements soumis à des conditions restrictives, sans toutefois troubler le fonctionnement normal de l'économie nationale.

Pour répondre aux trois conditions de sécurité, de liquidité et de productivité qui lui sont imposées, la Caisse des dépôts disposait jusqu'à présent, presque exclusivement de valeurs d'Etat à court ou à long terme et des avances aux collectivités locales. Devant l'afflux des capitaux, elle a cherché depuis 1931, à élargir ses possibilités de placement, en achetant des valeurs industrielles ou même des immeubles. Cependant, les difficultés restent toujours entières, l'extension du champ des placements provoque une diminution de la sécurité tandis que l'augmentation constante des avances à l'Etat rend la possibilité d'un remboursement rapide de plus en plus improbable.

Mais par ailleurs, l'ampleur des placements risque d'engager la Caisse des dépôts dans une politique désavantageuse pour le pays et néfaste aux intérêts dont elle a la garde.

La possibilité de trouver facilement des capitaux disponibles pousse l'Etat à des dépenses nuisibles aux finances publiques et immobilise des capitaux qui pourraient être

plus profitablement utilisés par le commerce ou l'industrie. Par contre, par des achats d'immeubles ou de valeurs d'entreprises privées, la Caisse influence fatalement les cours et se trouve exposée à la tentation de s'immiscer dans des domaines complètement étrangers à sa fonction.

De toutes façons, la constitution d'une fortune — en voie de rapide accroissement — de près de 100 milliards permet de disposer d'une influence considérable sur l'économie générale et justifie les craintes que font naître la gestion d'une telle masse de capitaux par un organisme qui, pour indépendant qu'il soit, n'en reste pas moins étroitement incorporé aux organes d'administration de l'Etat.

En définitive, au point de vue social, économique ou financier, la Caisse des dépôts et consignations revêt actuellement une grande importance qui semble devoir s'étendre encore dans l'avenir et marque une évolution considérable depuis 1816. Et c'est un nouvel hommage à rendre au législateur de la Restauration, de constater que l'organisation administrative dont il a doté la Caisse ait pu supporter sans modification sensible, un pareil accroissement de ses attributions et de sa fonction de placement.

PREMIÈRE PARTIE

Organisation Administrative

L'organisation administrative de la Caisse des dépôts et consignations est, dans ses grandes lignes, l'œuvre de la loi du 28 avril 1816 et n'a reçu des lois ultérieures que des réformes de détail.

La mission qui lui était confiée, aussi bien que le résultat des expériences antérieures, obligeaient la Caisse des dépôts à répondre à un double objet :

Assurer aux fonds déposés ou consignés toutes les garanties que peut présenter la tutelle des pouvoirs publics ;

Réaliser d'autre part, une séparation complète entre les deniers publics et privés.

Malgré la contradiction apparente de ces deux idées, l'importance croissante prise par la Caisse des dépôts et consignations depuis sa création, a montré l'adaptation parfaite des organes d'administration et du fonctionnement de l'établissement aux missions successives qui lui ont été dévolues.

CHAPITRE PREMIER

ORGANES D'ADMINISTRATION

L'organisation de la Caisse des dépôts et consignations présente les caractères généraux qui se rencontrent dans la plupart des établissements autonomes institués depuis quelques années dans le but d'obtenir une décentralisation imposée par le nombre grandissant des attributions de l'Etat.

Cette analogie se marque par l'existence d'une part, d'une assemblée chargée d'une mission de surveillance mais entièrement dépourvue de tout pouvoir de direction et, d'autre part, d'un ensemble de services placés sous la haute autorité d'un fonctionnaire indépendant, bien que nommé par le pouvoir central.

Section I. — La commission de surveillance.

La commission de surveillance qui, par sa composition, témoigne de l'influence que les pouvoirs publics ont voulu conserver malgré l'autonomie de la Caisse, joue par ses attributions le rôle d'autorité délibérante.

Composition. La loi du 28 avril 1816, article 99, fixait

la composition de la commission de surveillance de façon suivante :

Un pair de France (président);

Deux membres de la Chambre des députés;

Un président de chambre à la Cour des comptes (ces quatre membres nommés pour trois ans par le roi);

Le gouverneur de la Banque de France;

Le président de la Chambre de commerce de Paris.

La présence de trois membres des assemblées législatives, répondait à la volonté exprimée par la loi de 1816 de placer la Caisse des dépôts « de la manière la plus spéciale sous la surveillance et la garantie de l'autorité législative ».

Cependant, en 1848, la dissolution des deux Assemblées désorganisa la commission et un décret du 15 mars en transféra les attributions au ministre des finances.

L'indépendance de la Caisse était ainsi anéantie et les critiques ne tardèrent pas à s'élever, obligeant le gouvernement, par un décret du 25 octobre 1848, à réorganiser la commission¹. Elle comprenait désormais neuf membres :

Trois élus par l'Assemblée nationale;

Un président de chambre à la Cour des comptes;

Deux conseillers d'Etat désignés par le gouvernement;

Le gouverneur ou l'un des sous-gouverneurs de la Banque de France, désigné par le conseil de la Banque;

Le président ou l'un des membres de la Chambre de commerce de Paris, choisi par cette Chambre;

Le directeur du Mouvement général des fonds.

Cette composition révélait une augmentation assez sensible de l'influence gouvernementale.

Les diverses lois constitutionnelles qui ont régi la France

1. Rapport de Berryer, *Moniteur*, 6 septembre 1848, p. 2323.

depuis 1848, devaient avoir leur répercussion sur la composition de la commission de surveillance qui est actuellement régie par l'article 2 de la loi du 6 avril 1876 et comprend dix membres :

Deux sénateurs élus par le Sénat ;

Deux députés élus par la Chambre ;

Deux membres du Conseil d'Etat nommés par le gouvernement ;

Un président de chambre à la Cour des comptes nommé par elle ;

Le gouverneur ou l'un des sous-gouverneurs de la Banque de France nommé par le conseil ;

Le président ou l'un des membres de la Chambre de commerce de Paris choisi par elle ;

Le directeur du Mouvement général des fonds.

Les membres nommés pour trois ans et rééligibles exercent gratuitement leur fonction.

Le président de la commission, élu par elle, bénéficie d'une voix prépondérante au cas de partage des opinions.

Les fonctions de secrétaire sont remplies par un chef de bureau de la direction générale choisi par la commission.

Ainsi composée, la commission de surveillance possède les qualités et la compétence nécessaires à l'exécution de sa double mission :

Assurer l'indépendance de la Caisse ;

Contrôler la gestion du directeur général.

Attributions. — A l'effet d'assurer sa surveillance sur les diverses opérations de la Caisse, la commission doit entendre tous les trois mois, le compte qui lui est rendu de la situation au cours du trimestre précédent et qui est ensuite publié au *Journal officiel*. Elle a de plus, l'obligation de

vérifier, chaque fois qu'elle le juge utile et au moins une fois par mois, l'état de la caisse et du portefeuille, la bonne tenue des écritures et tous les détails administratifs. Elle peut, à ce propos, adresser au directeur général, les observations ou les avis qu'elle juge convenable, sans toutefois que ces recommandations présentent pour la Direction un caractère obligatoire.

Elle requiert, quand il lui plaît, du directeur, tous les documents et renseignements qu'elle juge utiles à l'exercice de sa surveillance. Ce dernier doit d'ailleurs soumettre à la commission ses propositions sur les questions d'amélioration, de modification, d'extension des attributions de la Caisse et la commission peut en référer au Président de la République par l'intermédiaire du ministre des finances.

Ce contrôle s'achève en fin d'année par l'examen de l'état détaillé des dépenses administratives qui sont prévues pour l'année suivante. Ce budget, que la commission revêt de son avis, est ensuite approuvé par le Président de la République.

En dehors de sa fonction de surveillance, la commission possède aussi des attributions plus symboliques, destinées à marquer l'autonomie de la Caisse des dépôts. C'est ainsi qu'elle reçoit le serment du directeur général et des sous-directeurs à leur entrée en fonction et que, d'autre part, la révocation du directeur ne peut avoir lieu sans son avis conforme.

Enfin, pour permettre à l'autorité législative d'exercer son contrôle sur les opérations de la Caisse, la commission de surveillance doit adresser aux deux Chambres au cours du premier semestre de chaque année, un rapport sur la situation matérielle de l'établissement auquel est annexé un état de prévision des dépenses et des recettes pour l'année suivante.

L'indifférence avec laquelle le dépôt de ce document, cependant si instructif, est accueilli, témoigne, à n'en pas douter, de la confiance du Parlement dans la perspicacité de la commission de surveillance et dans la compétence du directeur général et de ses services.

Section II. — Les services.

Les services de la Caisse des dépôts et consignations sont, à Paris, groupés dans les vastes locaux de la rue de Lille, qui constituent le siège de l'Administration centrale et auxquels viennent s'adjoindre les annexes d'Arcueil, de Bordeaux et d'Angers. Pour l'exécution de sa mission et particulièrement pour la réception des consignations, la Caisse possède, en outre, sur différents points de la métropole ou des colonies, des représentants qualifiés de « préposés extérieurs. »

Administration centrale. — L'administration de la Caisse des dépôts est exercée par un directeur général qui a sous ses ordres :

Trois sous-directeurs ;

Un caissier général ;

Un conseil d'administration et un personnel fort nombreux.

Directeur général. — Si la commission de surveillance représente, dans l'organisation administrative de la Caisse, l'assemblée délibérante, le directeur y joue le rôle d'autorité exécutive. Nommé par le chef de l'Etat, sur la proposition du ministre des finances, il ne peut être révoqué que sur demande motivée de la commission de surveillance et jouit ainsi d'une indépendance qui lui permet de maintenir

l'inviolabilité de la Caisse ainsi qu'il en fait le serment à son entrée en fonction¹.

L'autorité du directeur s'étend d'une façon générale sur tout ce qui concerne le fonctionnement de la Caisse :

Direction des opérations et services, visa des comptes, ordonnancements de tous les placements, préparation du budget, nomination à tous les emplois (sauf à ceux de sous-directeurs et de caissier général), représentation de la Caisse en justice.

Dans l'exécution de ses fonctions, le directeur général conserve une grande liberté d'action, car s'il est obligé d'adresser à la commission de surveillance ses propositions au sujet de l'amélioration des services, il n'est nullement tenu de suivre ses avis. Le directeur n'est par ailleurs, pas soumis à l'autorité du ministre des finances. Celui-ci n'est cependant pas complètement dessaisi, puisque son autorisation reste nécessaire dans les cas où le crédit public peut être intéressé, notamment pour la fixation de l'intérêt des dépôts volontaires des particuliers, des établissements publics, des liquidateurs, des séquestres ou autres mandataires de justice, des notaires; en second lieu, pour l'emploi des fonds des caisses d'épargne. En cas d'absence ou de maladie, le directeur peut être remplacé par l'un des sous-directeurs².

1. La commission de surveillance n'hésite pas, quand le besoin s'en fait sentir, de rappeler le directeur général au sentiment de cette indépendance, ainsi qu'en témoigne les termes de cette délibération du 29 mai 1874 : « Le directeur est invité à conserver dans ses relations officielles avec le ministre des Finances, l'indépendance de situation qui lui a été attribuée par la loi de 1816 et à ne pas accepter par la forme de sa correspondance... un rôle subordonné qui pourrait altérer sa position légale et la confiance publique qu'il importe de conserver intacte à l'institution dont il dirige le service ».

2. Le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations dirige aussi les services de la Caisse autonome d'amortissement. Les liens qui unissent ces deux établissements, ont depuis la loi du 28 nivôse an XIII, revêtu trois modes différents. Jusqu'à la loi du 28 avril 1816, la confusion res-

Sous-directeurs. — L'ordonnance du 22 mai 1816 instituait un sous-directeur avec mission de suivre sous les ordres du directeur général, les parties du service que celui-ci lui confierait. Les décrets du 14 août 1866 et du 31 décembre 1912, ont porté à deux, puis à trois le nombre des sous-directeurs.

Ils sont actuellement nommés par le chef de l'Etat et prêtent serment, comme le directeur, devant la commission de surveillance entre les mains de son président. Ils sont chargés chacun de la direction d'une division.

L'un des sous-directeurs est en particulier responsable du contrôle des opérations effectuées par le caissier général.

Caissier général. — Nommé par le Président de la République, justiciable de la Cour des comptes, devant laquelle il prête serment, le caissier général effectue toutes les opérations de recettes et de dépenses. Il tient pour chacune des caisses gérées par la Caisse des dépôts et consignations, un journal distinct relatant jour par jour les diverses opérations. Sa responsabilité, garantie par un cautionnement d'une valeur de 100.000 francs, porte sur toutes les erreurs ou déficits autres que ceux provenant de la force majeure, mais elle ne s'étend qu'à la rectitude des opérations matérielles sans comprendre la vérification de la conformité administrative.

Pour tous les versements de fonds faits à la Caisse, le caissier général signe et délivre un récépissé, il ne peut,

ta complète; la Caisse d'amortissement de la loi du 6 frimaire an VIII étant chargée de la réception des consignations. La loi de 1816 sépara les comptes des deux institutions, mais leur conserva la même direction, le même personnel et la même commission de surveillance. (En fait, la Caisse d'amortissement n'avait plus depuis 1871, qu'une existence nominale.) Enfin, la loi du 7 août 1926, en créant la Caisse autonome d'amortissement, ne laissait plus subsister avec la Caisse des dépôts et consignations qu'une liaison personnelle, consistant en une simple communauté de directeur.

par ailleurs, effectuer aucun paiement sans un mandat signé du directeur.

Le caissier général est enfin chargé de la garde du portefeuille, des effets et valeurs possédés par la Caisse.

*Conseil d'administration*¹. — Le conseil d'administration, composé du directeur général (président), des sous-directeurs, du caissier général et des chefs de division, est un organe consultatif placé à côté du directeur qui lui soumet toutes les questions de service sur lesquelles il juge nécessaire d'obtenir son opinion. Cet avis ne lie pas le directeur. Cependant, la consultation du conseil d'administration est obligatoire pour toutes les questions qui concernent le personnel.

Personnel. — L'administration centrale comprend un nombreux personnel² : chefs de division, chefs et sous-chefs de bureau, rédacteurs principaux, rédacteurs et rédacteurs stagiaires, commis principaux, commis expéditionnaires et dames employées. Ces divers agents recrutés au concours, sont groupés en sept divisions comprenant un nombre variable de bureaux. Une décision du 17 janvier 1929 a, d'autre part, institué un secrétariat général placé sous les ordres d'un chef de division et qui groupe : le cabinet du directeur, le service du personnel et du matériel, la comptabilité générale, le service de l'emploi des fonds et de la gérance des immeubles.

Ce service bénéficie d'une importance toute particulière et dirige en fait, toute la politique de la Caisse.

Ainsi composée, l'administration centrale remplit à Paris les divers rôles qui sont dévolus à la Caisse des dépôts et

1. Création par la loi du 13 janvier 1847, article 17.

2. Environ 1.700 personnes.

consignations, mais de plus, elle doit s'occuper des relations avec les préposés extérieurs qui sont chargés de représenter la Caisse hors Paris.

Préposés extérieurs. — La loi du 28 nivôse an XIII, autorisait l'ancienne Caisse d'amortissement, chargée des consignations, à établir des préposés partout où ils seraient nécessaires et une décision ministérielle du 28 pluviôse an XIII permettait à la Caisse de choisir à cet effet, les comptables supérieurs du Trésor.

Lors de la création de la Caisse des dépôts et consignations celle-ci fut obligée par l'ordonnance du 3 juillet 1816, d'établir un préposé dans toutes les villes où siégeait un tribunal de première instance. Quoi qu'il en soit, la Caisse reste absolument libre dans le choix de ses préposés, et ne tient compte que des garanties de sécurité et de commodité qu'ils offrent dans leurs rapports avec l'administration centrale.

Les divers préposés. — La Caisse des dépôts est représentée dans les départements, aux colonies et à l'étranger.

En France, les agents extérieurs sont choisis parmi les comptables directs du Trésor ; ce sont les trésoriers payeurs généraux et les receveurs des Finances¹, encore les receveurs des Finances ne sont-ils préposés directs qu'en ce qui concerne les consignations. Dans les autres cas, ils agissent pour le compte du trésorier payeur général qui se trouve seul en rapport comptable avec la Caisse.

Les percepteurs ne sont pas, en principe, des agents de la Caisse des dépôts et n'effectuent pour elle des opérations qu'en qualité de subordonnés des trésoriers payeurs généraux. Cependant, les percepteurs gérant les recettes

1. Décret du 31 mai 1862, article 836.

des finances supprimées en 1926, jouissent à l'égal des receveurs des Finances, de la qualité d'agent extérieur. Les receveurs des postes, bien qu'ils soient en relation journalière avec la Caisse des dépôts et consignations au sujet des opérations des caisses nationales d'assurances ou de retraites pour la vieillesse, ne sont pas considérés comme des préposés.

A Paris, le receveur central des finances de la Seine, est préposé de la Caisse pour les opérations effectuées pour son compte par les percepteurs et les receveurs des postes du département de la Seine.

Aux colonies et dans les pays sous mandat, l'exécution des services est réalisée par les trésoriers généraux et les trésoriers particuliers¹. En Algérie, par le trésorier général de l'Algérie, les payeurs principaux et particuliers². En Tunisie et au Maroc, par le trésorier général³.

Dans les villes étrangères, les consuls et leurs chanceliers⁴ sont chargés du service des consignations en ce qui concerne les Français. Cependant, étant juridiquement dépositaires et séquestres, ils ne sont pas tenus à servir un intérêt, mais, par contre, doivent remettre identiquement les mêmes objets ou valeurs. Toutefois, lorsque les intéressés sont en France et qu'il n'y a pas d'opposition, les agents consulaires doivent transmettre immédiatement à la Caisse des dépôts la valeur des consignations opérées. Par ailleurs, les dépôts volontaires ou forcés, sont après cinq ans, versés à la Caisse.

Il faut enfin signaler qu'au cas de mobilisation, les fonc-

1. Décret 13 décembre 1912, article 52.

2. Décret 16 janvier 1902, article 2.

3. Décret 6 janvier 1906, article 7 pour la Tunisie et du 2 juin 1916, article 7 pour le Maroc.

4. Ordonnance du 24 octobre 1833.

lions de préposé sont remplies dans la zone des armées et dans les territoires d'occupation, par le payeur général, directeur du service central de la Trésorerie aux armées pour les opérations effectuées pour son compte par les payeurs principaux¹.

Les divers agents extérieurs de la caisse exécutent et font exécuter sous leur responsabilité par leurs subordonnés, les services dont ils sont chargés.

Rapports avec l'Administration centrale. — L'instruction générale du 1^{er} décembre 1927, définit à l'intention des préposés les règles qu'ils doivent suivre pour la réception ou le remboursement des sommes ou valeurs consignées ou déposées à divers titres.

Les préposés sont comptables vis-à-vis de la Caisse des dépôts et consignations, des recettes et des dépenses qu'ils effectuent pour son compte et sont responsables des erreurs ou des fautes qu'ils pourraient commettre.

Tout versement donne lieu à la délivrance d'un récépissé à talon non soumis à l'enregistrement et peut être accepté sans autorisation. Par ailleurs et contrairement aux obligations qui s'imposent au caissier général, les préposés peuvent effectuer de nombreux remboursements sans mandat de la Direction générale. Cependant, en ce qui concerne les titres, l'autorisation est indispensable, ceux-ci étant toujours envoyés à Paris par les préposés.

Les agents extérieurs tiennent dans leur compte un livre où toutes les opérations effectuées pour la Caisse sont inscrites par nature de service, ils en déterminent le solde tous les quinze jours². En cas d'excédent de recettes,

1. Décret 5 octobre 1923, article 9.

2. Tous les mois seulement pour les préposés coloniaux.

ils émettent sur le Trésor un mandat à l'ordre de la Caisse; en cas d'excédent de dépense, ils tirent un mandat sur la Caisse des dépôts et consignations. Ces mandats sont payables à dix jours de date pour ceux émis par les trésoriers payeurs généraux et payables à vue pour ceux des trésoriers coloniaux.

A la fin de chaque mois, les préposés adressent à la Caisse un relevé de recettes et un relevé de dépenses afférents aux opérations du mois précédent, accompagnés d'un bordereau distinct pour chaque compte. A la réception de ces pièces, les services de la Direction générale procèdent à leur vérification; les modifications nécessaires sont effectuées et après détermination du chiffre des opérations définitivement admises, elle délivre un avis de débit ou un avis de crédit et neutralise les résultats dans ses propres comptes¹.

En rémunération des services qu'ils rendent les préposés reçoivent diverses allocations dont le taux est fixé par accord entre le ministre des finances et le directeur général.

Cette organisation de ses services à l'extérieur, permet à la Caisse des dépôts et consignations d'éviter tout mouvement de fonds et de se faire représenter partout où cela se montre nécessaire sans augmenter sensiblement ses frais de gestion.

Composée d'une administration centrale et de préposés extérieurs, placés sous le contrôle d'une commission indépendante, la Caisse des dépôts apparaît ainsi comme un

1. La réforme de la comptabilité publique réalisée à dater du 1^{er} janvier 1934 par l'instruction du 20 novembre 1933, a modifié les méthodes comptables des trésoriers payeurs généraux. Les nouveaux rapports avec la Caisse des dépôts et consignations n'en doivent subir que peu de changements. Les opérations seront désormais constatées à un compte intitulé : « Caisse des dépôts et consignations, son compte de rentes et valeurs » figurant à un

immense organisme autonome, simple dans ses grandes lignes, mais d'un fonctionnement fort complexe du fait de l'étendue et de la diversité de ses attributions.

compte général : « Compte de tiers ou services créanciers en titres ou valeurs ». Par ailleurs, en vue de la justification des recettes et des dépenses, la Caisse des dépôts et consignations établira des avis de débit et de crédit spéciaux se rapportant aux dépôts et aux restitutions des titres.

CHAPITRE II

FONCTIONNEMENT DE LA CAISSE

DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS

Quelle que soit l'autonomie de la Caisse des dépôts et consignations, elle n'en constitue pas moins un établissement public et reste comme tel soumise aux règles générales qui assurent la correcte exécution des services publics et aux contrôles chargés de vérifier la régularité de ses opérations.

Section I. — Exécution des services.

Malgré la grande diversité des attributions de la Caisse, l'exécution des service apparaît en définitive, au point de vue administratif, comme une suite d'opérations de recettes et de dépenses donnant lieu à la tenue d'une comptabilité.

Opérations de recettes et de dépenses. Recettes. -- Les recettes sont constituées par des versements de sommes ou des dépôts de valeurs.

Tous les versements ou dépôts de valeurs, doivent être constatés par la rédaction d'un récépissé qui ne forme titre contre la Caisse des dépôts qu'autant qu'il est détaché d'un registre à talon (loi du 24 décembre 1896).

Les récépissés délivrés par la caissier général doivent être visés par le service du contrôle. Ceux qui sont émis par les préposés ne sont visés par les préfets ou sous-préfets que lorsqu'ils se rapportent aux consignations de valeurs mobilières.

Les dépôts de titres donnent lieu à autant de récépissés qu'il y a de nature de titres avec indication des numéros.

Les récépissés sont soumis au droit de timbre mais dispensés du droit d'enregistrement sauf dans le cas où ils sont utilisés au cours d'une action en justice.

Les versements peuvent avoir lieu :

En numéraire ;

En chèque (sous la responsabilité du tireur) ;

Par virement ;

Par versement ou virement aux comptes de chèques des préposés ou du caissier général.

Dépenses. — Les dépenses peuvent être effectuées :

En numéraire ;

Par chèque barré ;

Par mandat-carte (avec un maximum de 1.500 francs et de 500 francs seulement pour l'Alsace-Lorraine, l'Algérie, la Tunisie et le Maroc) ;

Par virement de compte (de chèques postaux, chez un comptable du Trésor, à la Banque de France ou à une autre banque ayant un compte à la Banque de France).

En principe, aucun paiement ne peut être fait sans une autorisation du directeur général. Cependant, en ce qui concerne les consignations en numéraire, les dépôts de caisse d'épargne, les fonds libres des sociétés de secours mutuels, les dépôts des établissements publics et assimilés les mandataires de justice et des notaires, les remboursements

peuvent être effectués d'office par les préposés qui les ont reçus.

Les dépenses d'administration de la direction générale sont soumises à un régime spécial. Le caissier général ne peut les régler qu'après s'être assuré qu'elles sont conformes aux nomenclatures des règlements, il est solidairement responsable avec le directeur général des dépassements de crédit qui ne seraient autorisés spécialement par le Président de la République.

Tout paiement donne lieu à la délivrance d'une quittance dont les frais sont, suivant la règle commune, à la charge du débiteur. La Caisse des dépôts supporte donc les droits de timbre.

D'après l'arrêté du ministre des finances en date du 4 août 1836, les actes qui portent simplement décharge des parties prenantes au profit de la Caisse des dépôts et consignations sont enregistrés gratis.

Toutes les opérations de dépenses ou de recettes qui sont effectuées par le caissier général ou par les préposés et soumises à ces diverses règles, sont ensuite neutralisées dans les écritures du service de la comptabilité générale.

Comptabilité. -- La comptabilité de la Direction générale est tenue en partie double et comprend un journal général et un grand livre. Un livre journal distinct est ouvert pour chaque service auquel sont de plus affectés des livres auxiliaires en nombre variable suivant les besoins.

Ces différents documents reproduisent les indications portées sur les relevés journaliers du caissier général et sur les relevés mensuels des préposés. Un compte courant est affecté à chaque trésorier général de la métropole ou des colonies.

Un compte spécial est ouvert pour chaque consignation

et au nom de chaque établissement effectuant des dépôts; de même que pour chaque collectivité ou établissement public qui contracte un emprunt.

Le portefeuille détenu par la Caisse des dépôts et consignations est placé sous la garde du caissier général qui doit effectuer toutes les opérations matérielles de gestion : encaissement des coupons, vérification des tirages, etc...

Les titres sont entrés en écriture : quant aux rentes pour le montant des inscriptions, quant aux autres valeurs mobilières pour le montant du capital nominal. Toutefois, les valeurs non entièrement libérées ne sont inscrites que pour le montant de la libération, les titres improductifs ou sans valeur (actions de jouissance, parts de fondateur), pour un franc. Les effets de commerce sont pris pour leur montant et les valeurs étrangères évaluées à la parité or. Enfin, les coupons détachés sont considérés comme des valeurs distinctes.

Les écritures comptables se résument à chaque fin de mois en une balance dont l'exactitude est vérifiée par la commission de surveillance et le directeur général.

En fin d'année, l'ensemble des comptes donne lieu à l'établissement d'un bilan, d'un compte de profits et pertes et d'un état des dépenses administratives pendant l'année écoulée. Tous ces documents sont publiés en annexe du rapport au Parlement¹.

Le solde du compte de profits et pertes représente les bénéfices réalisés par la Caisse dans l'exécution de ses services propres.

Ces bénéfices, qui se sont élevés en 1933 à la somme de 176 millions, furent jusqu'à 1837 intégralement employés

1. Voir annexe n° 1, le bilan de la Caisse au 31 décembre 1933.

à la constitution de différentes réserves. Depuis cette date, ils sont inscrits au budget de l'Etat au titre des produits divers, après avoir subi différents prélèvements destinés à constituer certaines réserves et un fonds d'amortissement pour les immeubles.

Ces versements, dont le principe ne repose sur aucune loi et qui se maintiennent uniquement par l'usage, ont permis au Trésor de bénéficier pour 1933, d'une recette de 120 millions de francs.

Les diverses opérations de la Caisse, ainsi retracées par la comptabilité générale et résumées dans le bilan, subissent en cours d'exécution et en fin d'année plusieurs contrôles qui ont pour but, soit de vérifier l'exactitude des comptes, soit de surveiller la régularité de la gestion.

Section II. — Contrôles.

Le contrôle auquel se trouve soumis l'administration de la Caisse des dépôts et consignations, peut être envisagé sous trois aspects différents : contrôle administratif exercé par des corps spéciaux, contrôle juridictionnel, soumettant les agents comptables à la juridiction du juge des comptes; enfin, contrôle parlementaire qui marque la volonté, exprimée en 1816 par le législateur, de conserver la Caisse des dépôts et consignations « sous la surveillance et la garantie de l'autorité législative ».

Contrôle administratif. — Le contrôle administratif est exercé à Paris par un service spécial faisant partie de l'administration centrale et placé sous la direction et la responsabilité d'un des sous-directeurs. Il se compose d'autant de contrôleurs qu'il existe de comptoirs de recettes et de

dépenses à la caisse générale et d'un contrôleur principal chargé des opérations de centralisation.

Le contrôle vérifie toutes les recettes et les dépenses effectuées par le caissier et en général toutes les opérations qui engagent la Caisse des dépôts.

Il doit, d'après l'article 853 du décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique :

1° Enregistrer toutes les entrées et sorties de fonds et de valeurs ;

2° Viser les récépissés, formalité sans laquelle ceux-ci ne seraient pas admis comme formant titre à l'égard de la Caisse ;

3° Viser les acquits et tous les bons, mandats ou effets à recevoir, passés à l'ordre de la Caisse ;

4° S'assurer que tous les paiements sont bien effectués en vertu d'autorisations régulières.

Le contrôleur principal confectionne chaque jour un relevé des dépenses et des recettes qu'il adresse au directeur général en vue d'une comparaison avec l'état journalier remis par le caissier. A ce document se trouve joint un état de situation en double exemplaire, dont l'un est transmis au ministre des finances. De plus, le contrôleur principal effectue une vérification annuelle du portefeuille de la Caisse et remet à la Cour des comptes, à l'appui des comptes du caissier général, une liasse de tous les talons de récépissés délivrés au cours de l'année écoulée et un état récapitulatif des recettes.

La procédure du contrôle à l'égard des récépissés, a remplacé le visa autrefois apposé par le directeur général, qui portait à la fois sur les opérations effectuées par le caissier et par les préposés. Cette formalité qui occasionnait de longs retards dans l'exécution des remboursements, a été

supprimée par la loi du 23 avril 1833. Désormais, les récépissés délivrés par les agents extérieurs ne donnent plus lieu à l'intervention de la Direction générale. Le contrôle administratif qui porte sur ces fonctionnaires au sujet des opérations qu'ils effectuent pour le compte de la Caisse des dépôts et consignations, est à la charge des corps de contrôle du Trésor, en particulier de l'Inspection générale des finances.

Le contrôle administratif exercé sur les comptables, contrôle interne en cours d'exécution, se complète par un contrôle juridictionnel effectué *a posteriori* par la Cour des comptes, dans le but d'apprécier la régularité du compte et de permettre éventuellement la mise en jeu de la responsabilité pécuniaire du comptable.

Contrôle juridictionnel. — Le caissier général, comme les préposés justiciables de la Cour des comptes, ne sont responsables devant elle que de la régularité matérielle des opérations de recettes et de dépenses sans avoir à répondre de leur conformité administrative ou de leur opportunité.

Le caissier ne doit fournir à l'appui de son compte, que les pièces désignées sur les mandats du directeur en vertu duquel il a effectué ses paiements. Les préposés ne produisent que les documents indiqués par les avis de crédit ou de débit qui leur sont adressés par l'administration centrale.

Le caissier général doit adresser ses comptes dans les six mois qui suivent la clôture de sa gestion annuelle; quant aux comptes des préposés, ils sont transmis à la Cour par l'intermédiaire de la direction de la comptabilité publique, selon la procédure relative aux opérations normales des comptables du Trésor.

La Cour reçoit en outre du directeur général un état détaillé des recettes et des dépenses effectuées par le caissier général et les préposés ainsi qu'un tableau indiquant les opérations de virement effectuées sans l'intervention des comptables. Elle peut aussi statuer individuellement sur chaque compte et déclarer le comptable quitte, en débet ou en avance.

A l'égard de la Caisse des dépôts et consignations, la Cour des comptes n'a pas, comme pour le budget, la mission de préparer le contrôle parlementaire. L'action des Chambres ne revêt ici qu'un caractère purement moral.

Contrôle parlementaire. — Le contrôle s'exerce par une sorte de délégation accordée par le Parlement à la commission de surveillance dont la composition révèle d'ailleurs, la présence de deux sénateurs et de deux députés.

Illimité dans sa portée et ses procédés, mais complètement dépourvu de sanctions immédiates, le contrôle de la commission se manifeste particulièrement par des vérifications mensuelles et trimestrielles des comptes. Il a surtout pour objet d'examiner la situation matérielle et de s'assurer de l'opportunité des directives auxquelles l'établissement se trouve soumis.

La commission rend compte de sa mission au Parlement, par un rapport annuel effectué en exécution de l'article 114 de la loi du 28 avril 1816 et qui contient un commentaire rapide des différents comptes du bilan auquel est annexé un certain nombre de tableaux, notamment l'état des prévisions de recettes et de dépenses pour l'année suivante, dont la production est prescrite par l'article 10 de la loi du 29 décembre 1888.

La procédure solennelle qui accompagne le dépôt de ce rapport, et qui se maintient actuellement par simple tra-

dition, témoigne de l'intérêt que le législateur attachait autrefois à l'administration de la Caisse.

L'importance du rôle de la Caisse de dépôts et consignations, forme avec l'insuffisance du contrôle auquel elle est soumise, un singulier contraste. Le contrôle administratif étant sous l'autorité du directeur général, manque d'indépendance; le contrôle juridictionnel est très limité quant à sa portée et le contrôle parlementaire se trouve enfin, dépourvu de sanctions.

Il faut sans doute attribuer cet état de choses à l'excellent fonctionnement de la Caisse des dépôts qui n'a jamais donné prise à la critique et qui fait honneur aux administrateurs successifs qui en ont assumé la direction.

L'organisation administrative de la Caisse des dépôts et consignations témoigne ainsi du soin tout spécial que les pouvoirs publics ont apporté à la création d'un établissement chargé de la gestion des deniers privés.

Cependant, une question de principe n'a donné lieu dans aucun des textes organiques à une solution définitive : la Caisse a-t-elle la personnalité civile, ou n'est-elle qu'une branche de l'administration de l'Etat ?

Les défenseurs de cette dernière opinion, ne voient dans la Caisse des dépôts et consignations, que « l'Etat dépositaire » et affirment qu'elle n'est qu'une simple administration publique chargée d'effectuer des opérations qui incombent au Trésor, lui versant des excédents et utilisant certains de ses fonctionnaires¹.

Ces arguments ne semblent pas emporter la conviction, car la Caisse, créée spécialement pour demeurer indépendante du Trésor, n'abandonne ses bénéfices que de son plein gré et n'est, par ailleurs, nullement obligée d'employer les comptables de l'Etat à titre de préposés. Mais, de plus, la personnalité de la Caisse des dépôts et consignations ressort de son organisation comme de l'esprit dans lequel elle a été créée.

Elle bénéficie d'une administration indépendante, d'une pleine autonomie financière, son directeur peut plaider en justice et a été autorisé, par un arrêt du Conseil d'Etat à accepter des dons et legs.

1. Dans ce sens, Ducrocq-Tissier, *Dons et legs*; Michaud et Trotabas, *La théorie de la personnalité morale*.

Telles semblent bien être les prérogatives qui caractérisent les établissements publics en tant que personnes morales distinctes de l'Etat¹.

Aussi bien cette qualité a-t-elle été plusieurs fois reconnue publiquement, soit à la tribune de la Chambre², soit par des arrêts du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation³.

En définitive, la Caisse des dépôts et consignations apparaît comme un établissement public pourvu de la personnalité civile et de l'autonomie financière dont la situation indépendante et l'excellente organisation justifient la confiance que le législateur lui témoigne par un accroissement constant de ses attributions.

1. Dans ce sens, Aucoc, *Conférences*; Bornot, *Répertoire de droit administratif*, article : « Caisse des dépôts »; Léon Say, *Dictionnaire des Finances*; Jèze, *Science des Finances*; Hauriou, Berthélémy, Mestre, Wahl (sous arrêt cassation, S. 93, t. I, p. 529).

2. Voir *Moniteur* du 4 juin 1837, discours du comte Roy; *Journal officiel*, 6 juin 1881, « Débats parlementaires », p. 1132; Intervention du ministre des finances.

3. Arrêt Cour de cassation, 4 janvier 1865; Conseil d'Etat, 18 décembre 1862.

DEUXIÈME PARTIE

Attributions

A l'origine les fonctions de la Caisse des dépôts et consignations étaient uniquement juridiques et bancaires. Elle avait reçu de l'Etat, le monopole de la garde des deniers litigieux et conservait, d'autre part, les dépôts de certains établissements publics et d'officiers ministériels.

Mais les attributions qui lui ont été successivement confiées lui ont conféré un rôle social qui a rapidement pris une place prépondérante. Elle apparaît désormais comme l'élément essentiel sur lequel repose le fonctionnement de l'ensemble des services de prévoyance et d'assistance. Recevant tous les fonds accumulés au profit des classes laborieuses par l'effet de leurs propres efforts ou de la sollicitude de l'Etat, la Caisse des dépôts est chargée de donner à ces capitaux la sécurité et le rendement qu'ils ne pourraient trouver auprès des entreprises privées.

Cependant, quelle que soit la diversité de ses interventions à titre d'institution juridique, d'établissement bancaire ou d'organisme social, la Caisse garde toujours une mission unique : « Conserver et faire fructifier l'épargne publique¹ ». Les rapports qu'elle entretient avec ses déposants dans l'exécution de cette fonction, peuvent d'ailleurs revêtir deux formes distinctes qui correspondent à des situations différentes et se traduisent nettement dans sa comptabilité.

La Caisse peut, en premier lieu, agir à l'égard de ses correspondants au même titre qu'une banque de dépôts. Elle reçoit des sommes pour lesquelles elle sert un intérêt déterminé et qu'elle emploie sous sa propre responsabilité. Les attributions de la Caisse répondant à cette première catégorie, résultent de la loi même, de son institution et sont qualifiées de « services propres ».

La deuxième catégorie est constituée par la gestion d'établissements publics dits « services spéciaux » ayant leur autonomie, mais dont le personnel est constitué par des agents de la Caisse des dépôts. Cette dernière ne supporte donc aucune responsabilité et ne possède aucune initiative, elle ne fait que jouer le rôle d'organe d'exécution.

Cette distinction entre services propres et services spéciaux ou gérés, comporte des différences de traitement :

Les valeurs comprises dans le portefeuille des services spéciaux n'apparaissent, en effet, pas au bilan de la Caisse des dépôts et consignations qui ne mentionne que les fonds libres de ces services. D'ailleurs, ces valeurs ne sont acquises par la Caisse que sur l'ordre et pour le compte de ces

1. Cf. Gilbert Flandin, *Annales des sciences politiques*, novembre 1902.

établissements qui publient chaque année comme la Caisse elle-même, un rapport qui relate l'ensemble des opérations.

D'autre part, seuls les bénéfices que la Caisse des dépôts et consignations réalise dans le fonctionnement de ses services propres lui appartiennent. Pour les services spéciaux, elle se trouve intégralement défrayée de ses dépenses, mais ne garde aucun profit.

Ces divers caractères permettent de répartir aisément la plupart des attributions entre les services propres et les services spéciaux.

Cependant la distinction n'est, dans certains cas, pas aussi apparente et peut laisser place à quelques hésitations. Quant aux Caisses d'épargne privées, par exemple, la Caisse des dépôts distingue dans ses comptes les valeurs acquises avec les fonds d'épargne et s'engage à fournir un intérêt variable correspondant au revenu de ce portefeuille. Pour d'autres services propres tels que « les pensions de retraites sur fonds spéciaux », la Caisse autonome de retraite des ouvriers mineurs, la caisse des offrandes nationales, etc..., la Caisse est chargée de la gestion du portefeuille et de l'exécution matérielle du service des pensions. Pour les assurances sociales, elle intervient à la fois comme organe centralisateur et répartiteur des fonds et comme service de placement à divers titres.

Chacun de ces services particuliers semble donc s'écarter des caractères distinctifs des comptes propres. Ils y figurent cependant, car ils possèdent tous une individualité distincte composée d'organes administratifs absolument étrangers à la Caisse des dépôts et consignations. Celle-ci leur rend des services financiers plus ou moins complets, mais elle agit toujours à leur égard comme un banquier

recevant des dépôts, effectuant des placements pour le compte de ses clients ou même se chargeant de leur service de caisse. Au contraire, les services spéciaux ont une personnalité propre, mais leur individualité ne peut être séparée de celle de la Caisse des dépôts, puisque tous leurs organes d'exécution sont représentés par le personnel de cette dernière.

CHAPITRE PREMIER

SERVICES PROPRES

Les services propres de la Caisse des dépôts et consignations, correspondent à ses fonctions primitives, telles qu'elles sont définies par les Ordonnances du 3 juillet 1816. Ils comprennent essentiellement les « Consignations » et les « Dépôts divers ».

A côté de ces attributions premières, d'autres sont venues se joindre qui, par leur importance ou leur caractère particulier, méritent une place à part. Telles sont : les dépôts des caisses d'épargne ordinaires, des sociétés de secours mutuels, les fonds des assurances sociales et des retraites ouvrières et paysannes.

Au 31 décembre 1933, l'ensemble des comptes propres portait le passif du bilan à la somme de 50.378 millions, marquant l'afflux continu des capitaux vers la Caisse des dépôts et consignations.

L'étude des origines et de la nature de ces fonds permet de discerner les causes de cet accroissement et fait en même temps ressortir les données essentielles d'une politique rationnelle des placements,

Section I. — Consignations.

Le rôle juridique de la Caisse des dépôts et consignations se manifeste exclusivement dans le domaine des consignations.

Cette matière, soumise à des règles nombreuses et complexes, est régie principalement par la loi du 28 nivôse an XIII. L'ordonnance du 3 juillet 1816, qui réglait la matière des consignations, n'a fait que reproduire à l'usage de la Caisse, les dispositions de cette loi. Depuis cette date la loi du 28 juillet 1875, complétée par le décret du 4 décembre, est venue autoriser la réception des consignations de valeurs mobilières. L'ensemble de ces dispositions législatives et réglementaires est contenu dans l'instruction générale sur le contentieux et le service des consignations du 1^{er} décembre 1927, qui permet d'étudier les diverses catégories de consignations et le régime auquel elles sont soumises.

Les catégories de consignations. — Les différents cas de consignment peuvent, suivant le point de vue auquel on se place, recevoir plusieurs classifications.

Les lois ou décrets distinguent généralement les consignations judiciaires, effectuées en vertu d'une loi ou d'un jugement et motivées par l'existence d'un litige, et les consignations administratives qui concernent les deniers de l'Etat ou d'une administration publique en vue de leur libération et dans un intérêt général.

Mais au lieu de tenir compte de l'autorité qui ordonne la consignment, on peut ne retenir que la cause qui la détermine et adopter le classement suivant qui paraît plus rationnel : Consignations pour cause de refus du créancier ; d'incertitude sur sa personne ; d'incertitude sur l'existence

de ses droits; d'incertitude sur la quotité de ses droits¹.

Cependant, la Caisse des dépôts et consignations dans l'ordonnance du 1^{er} décembre 1927, a adopté une autre classification qui répond aux modalités des règles administratives que les préposés doivent suivre pour chaque catégorie. L'énumération de ces catégories permet d'obtenir une vue d'ensemble sur les consignations qui comprennent des cas nombreux et divers. On y distingue :

1^o *Les consignations de sommes d'origine mobilière ou immobilière, effectuées à la suite d'offres réelles, conformément aux articles 1257 et suivants du Code civil.* Ces articles donnent au débiteur un moyen légal de se libérer malgré le refus des créanciers. La Caisse des dépôts et consignations n'a pas à se préoccuper de la régularité de la procédure suivie, elle est uniquement chargée de recevoir les sommes indiquées au procès-verbal.

2^o *Les consignations de sommes d'origine immobilière effectuées sans offres réelles préalables.* Cette catégorie comprend, par exemple : les consignations effectuées par un acquéreur ou un donateur qui veut se mettre à l'abri des réclamations des créanciers inscrits²;

Les consignations du prix d'immeubles vendus sur saisie, bénéfice d'inventaire, cession de biens, faillites;

Les consignations d'indemnité d'expropriation pour cause d'utilité publique en cas d'obstacle au versement de cette indemnité.

3^o *Fonds d'origine mobilière consignés sans offres réelles préalables.* Se trouvent classées ici, de nombreuses consignations prévues par le Code de procédure civile, le Code

1. Dans ce sens, Delatour, *La Caisse des dépôts et consignations*; Guillemot *Traité des consignations*.

2. Voir Code civil, articles 2183-4-6.

forestier et certaines lois particulières. On peut citer en particulier : Le produit des ventes de toute espèce lorsqu'il existe des oppositions.

Le prix d'office ministériel en cas de destitution ou de suppression. Les loyers ou fermages contestés.

4° *Cautiionnements judiciaires.* Cette catégorie comprend les sommes qu'offrent de consigner, suivant la faculté qui leur est accordée, toutes les personnes qui sont astreintes par la loi ou par un jugement à donner des cautions ou des garanties et qui ne peuvent ou ne veulent les fournir en immeubles ou autrement. Tel est le cas pour le cautionnement *judicatum solvi*, le cautionnement de surenchère, de liberté provisoire, etc...

5° *Produits de succession.* Sont reçues à ce titre, les sommes provenant de successions dans lesquelles les héritiers sont inconnus ou incertains.

6° *Fonds de faillite ou de liquidation judiciaire.* Les syndics ou les liquidateurs doivent, sous peine d'être constitués débiteurs des intérêts, verser à la Caisse des dépôts et consignations les deniers de la masse après en avoir déduit les dépenses et frais de faillite. La Caisse n'a pas à se préoccuper de l'origine des fonds et se contente d'ouvrir un compte au nom de la faillite ou de la liquidation.

7° *Retenues sur traitements.* La partie des traitements, salaires ou pensions dus par l'Etat et qui peut être saisie doit être, en cas de saisie-arrêt ou d'opposition, versée par les comptables publics entre les mains de la Caisse des dépôts et consignations.

8° *Consignations administratives diverses.* Les consignations de cette catégorie ont principalement pour objet de permettre aux comptables publics d'apurer définitivement leurs comptes en fin d'exercice et de dégager leurs

écritures de certaines opérations de Trésorerie qui n'ont pu être achevées en temps voulu par exemple : les cautionnements déposés au Trésor et non remboursés dans les délais réglementaires, consignations à effectuer par les receveurs des douanes et des contributions indirectes.

9° *Cautionnements administratifs divers.* Cette catégorie a une importance assez restreinte puisque par dérogation au principe sur lequel repose l'existence de la Caisse des dépôts et consignations, les cautionnements des comptables et officiers ministériels sont déposés au Trésor. Y figurent cependant : les cautionnements des comptables des caisses d'épargne, des fermiers d'octroi, des directeurs de prisons et de théâtres subventionnés.

10° *Cautionnements des soumissionnaires ou adjudicataires.* Dans le but de participer aux marchés de fournitures ou de travaux passés par l'Etat ou les collectivités locales, les entrepreneurs doivent au préalable, déposer un cautionnement qualifié de provisoire et remboursé après les résultats de l'adjudication. Pour l'adjudicataire, ce dépôt provisoire est remplacé par un cautionnement définitif.

La Caisse des dépôts et consignations est chargée de la conservation de ces deux sortes de cautionnement. Toutefois en ce qui concerne les marchés des communes elle ne reçoit jamais les cautionnements provisoires et les définitifs ne lui sont versés que par l'intermédiaire du receveur municipal agissant comme agent du Trésor.

11° *Dépôts des entreprises étrangères d'assurances, de capitalisation et d'épargne.* Cette dernière catégorie, particulièrement importante, est constituée par les dépôts de valeurs que les sociétés étrangères d'assurances, de capitalisation ou d'épargne sont obligées d'effectuer en

représentation de l'actif ou des réserves mathématiques qui correspondent aux opérations réalisées en France¹.

Cette liste des différents cas de consignation n'est pas limitative et n'a d'autre but que de fournir un cadre qui permette de grouper les consignations suivant les différences de détail qui viennent s'ajouter à un régime général commun.

Régime des consignations. — La Caisse des Dépôts et Consignations est chargée de recevoir les consignations, de les garder puis de les restituer sous sa responsabilité au bénéficiaire définitif.

Réception. — Les sommes consignées sont reçues à Paris par le Caissier général et en province par les préposés de la Caisse, mais le lieu du dépôt n'intéresse pas la Caisse et seul le déposant doit s'en préoccuper pour s'assurer de la validité de sa libération. Le préposé doit uniquement s'assurer que la consignation rentre bien dans l'un des cas prévus par la loi et si toutes les formalités prescrites ont bien été remplies. Toute consignation doit être accompagnée d'une déclaration du consignateur rédigée sur un registre *ad hoc* et comprenant entre autres indications : Le nom du consignateur, la somme versée, l'origine et la cause de la consignation, les noms des bénéficiaires.

Le préposé délivre un récépissé spécial pour chaque espèce de consignation suivant les règles générales concernant la comptabilité et ouvre un compte particulier pourvu d'un numéro d'ordre qui sert à le désigner dans les rapports avec la Direction générale.

1. Voir lois 17 mars 1905, article 7; 19 décembre 1907, article 7; 3 juillet 1913, article 11.

Garde des sommes ou valeurs consignées. — La situation juridique de la Caisse des Dépôts et Consignations varie suivant les cas : Tantôt elle agit à titre de dépositaire lorsque la consignation est effectuée de la volonté du consignateur qui peut dès lors obtenir le remboursement sur sa simple réclamation ; tantôt elle est constituée séquestre en vertu d'un contrat ou d'un jugement et dans l'intérêt opposé de plusieurs parties : La Caisse ne peut alors rembourser que du consentement de toutes les parties ou sur production d'un jugement.

Mais quelle que soit sa position, la Caisse bénéficie de règles spéciales puisqu'elle peut disposer des fonds consignés et qu'elle est par ailleurs considérée comme une véritable débitrice servant un intérêt. Ces règles sont quelque peu différentes suivant qu'il s'agit de consignations en numéraire ou en valeurs mobilières :

Numéraire. — La Caisse sert aux fonds consignés un intérêt annuel de 2% à compter du 61^e jour de la date de la consignation, jusque et non compris le jour du remboursement. En règle générale les intérêts sont payables en même temps que le principal. Les intérêts supportent l'impôt sur le revenu des créances dépôts et cautionnements, mais seulement en ce qui concerne les cautionnements et les consignations dont le retrait dépend uniquement de la volonté du consignateur¹.

Valeurs mobilières. — Les valeurs mobilières peuvent être consignées dans la forme nominative ou au porteur sans qu'il y ait lieu de distinguer entre les valeurs cotées ou non cotées à la Bourse. Parmi ces dernières doivent d'ailleurs être compris tous les effets de commerce.

1. Voir Allix et Lecerclé, *L'impôt sur le revenu*, t. I, p. 329.

Les valeurs mobilières sont centralisées à Paris entre les mains du Caissier général qui perçoit les intérêts arrérages ou dividendes des divers titres sur lesquels il retient un droit de garde dont le tarif et la base sont variables suivant les valeurs. Les arrérages sont remboursés en même temps que la consignation sans être soumis à l'impôt sur le revenu des créances.

Remboursement des consignations. — La restitution des sommes et valeurs consignées a lieu entre les mains des parties justifiant de leurs droits à la caisse du préposé qui a reçu la consignation. Le préposé doit sous sa responsabilité apprécier la validité de la demande de remboursement qui lui est présentée. Il ne peut refuser la remise réclamée qu'en vertu d'une opposition ou par suite du défaut de régularité des pièces produites.

Le paiement doit en principe avoir lieu dans les dix jours de la demande de remboursement. Il s'effectue contre remise d'une quittance transmise ensuite à la Direction générale¹.

Prescription et déchéance des consignations. — Les consignations, comme pour toutes les sommes déposées à quelque titre que ce soit à la Caisse des Dépôts, sont acquises à l'Etat lorsqu'elles sont restées trente ans sans donner lieu à aucune opération.

Six mois avant l'échéance de ce délai la Caisse des Dépôts et Consignations avise par lettre recommandée tous les ayants droit connus. D'autre part une liste des comptes est publiée au *Journal officiel* dans les premiers jours d'août. Si ces différents avis sont restés sans effet

1. Loi du 16 avril 1895, article 43.

les sommes atteintes par la déchéance sont versées au Trésor.

L'application de ces diverses règles ainsi que la situation de la Caisse des Dépôts assurent aux fonds consignés une sécurité complète en les plaçant à la fois à l'abri des malversations des dépositaires et des fluctuations de la fortune publique. La lenteur des formalités de remboursement qui a été bien souvent injustement reprochée à la Caisse s'explique aisément par la nécessité d'entourer les opérations relatives aux consignations de toutes les garanties exigées par la loi.

D'ailleurs la Caisse des Dépôts et Consignations a, depuis sa fondation, rempli sans aucune défaillance cette partie de son rôle et si, dans la double fonction qui justifie son titre, les consignations n'occupent plus numériquement qu'une place assez restreinte à côté des dépôts, elles ne contribuent pas moins à faire de la Caisse l'une des institutions juridiques essentielles de notre pays¹.

Section II. — Dépôts divers

Si les consignations font ressortir l'importance de la mission juridique de la Caisse, les dépôts divers marquent l'étendue de ses fonctions bancaires. Mais la Caisse des dépôts et consignations n'a pas été instituée pour faire concurrence aux banques privées, mais plutôt pour permettre à certains capitaux intéressants de trouver une sécurité et un rendement supérieurs à ceux qui sont offerts par les établissements privés.

1. Les sommes détenues par la Caisse au titre des consignations s'élevaient en 1933 à la somme de 3.764.449.162 francs dont 2.148.785.632 francs en numéraire et 1.615.663.530 francs en valeurs mobilières. La progression depuis 1816 est de l'ordre de 1 à 1.000.

Aussi bien la Caisse ne donne-t-elle pas les mêmes facilités que les banques puisqu'elle ne délivre pas de carnet de chèques et qu'elle impose aux particuliers un délai de préavis avant les retraits de fonds. D'ailleurs la faculté de déposer à la Caisse n'est ouverte qu'à un nombre limité de personnes ou d'établissements, les uns ayant l'obligation de remettre leurs sommes disponibles à la Caisse, les autres recevant simplement une faculté dont ils peuvent faire usage à leur guise.

Parmi les déposants de la Caisse on peut distinguer trois groupes particulièrement importants :

- 1° Les Caisses de retraites;
- 2° Les établissements et services publics;
- 3° Les officiers publics et auxiliaires de la justice.

Dépôts des Caisses de Retraites. — La loi du 28 avril 1816 disposait que « les dépôts relatifs aux fonds de retraites seraient administrés par la Caisse des Dépôts ». Mais depuis la loi du 9 juin 1853 le Trésor a reçu le service des pensions des employés de l'Etat et la Caisse des Dépôts et Consignations ne conserve plus qu'un certain nombre de caisses de retraites spéciales groupées dans le bilan sous le titre de « Pensions de retraites sur fonds spéciaux¹. »

Des lois postérieures ont créé la Caisse des offrandes nationales, — les Caisses de retraites, de secours et de prévoyance au profit des employés et ouvriers, — la Caisse autonome de retraite des ouvriers mineurs, — et

1. Ces caisses, qui possèdent chacune un compte particulier, se trouvaient en 1933 au nombre de se répartissant entre les catégories suivantes : Assistance publique; Imprimerie nationale; Crédit municipal de Paris; Octroi de Paris; Opéra; Préfecture de la Seine; Préfecture de police; Police suburbaine; Ecole centrale des arts et manufactures; préfectures et sous-préfectures, mairies, octrois, hospices; colonies; ouvriers civils; indemnité de Chine; caisse des retraites de l'Algérie; presse française.

la Caisse autonome mutuelle des agents des chemins de fer secondaires et d'intérêt général, des chemins de fer d'intérêt local et des tramways.

Pour ces divers organismes la Caisse des Dépôts et Consignation est chargée de recevoir et de centraliser les versements effectués et de mettre les fonds à la disposition des bénéficiaires sur les ordres des autorités compétentes.

Les sommes qui restent disponibles sont suivant les indications de chacune des caisses de retraite, placées gratuitement par la Caisse des dépôts qui retient seulement les frais de courtage ou d'acquisition.

Elle conserve les titres et valeurs mobilières, reçoit les arrérages, intérêts ou dividendes et encaisse les remboursements. Enfin elle ouvre à chacune de ces caisses un compte courant produisant en général un intérêt égal à celui qu'elle obtient elle-même du Trésor¹.

Dans tous les cas la Caisse des Dépôts n'a d'ailleurs nullement à intervenir dans la confection ou l'application des règlements relatifs aux pensions, elle est exclusivement chargée de garder les fonds et d'éviter aux caisses de retraites les frais et les difficultés que peut présenter la gestion d'un portefeuille.

Son rôle est plus limité encore en ce qui concerne les établissements et services publics.

Etablissements et services publics. — L'ordonnance du 3 juillet 1816 dans son article 8 indiquait que :

« Les départements et communes sont autorisés à

1. Pour les pensions de retraite sur fonds spéciaux, la Caisse des dépôts et consignations n'alloue pas d'intérêt, mais elle supporte intégralement tous les frais de gestion du portefeuille et de paiement des pensions.

Pour les caisses de retraites des ouvriers et employés, le taux des intérêts servis est égal à celui des caisses d'épargne.

déposer à la Caisse ou à ses préposés dans les villes autres que Paris les fonds qui sont ou seront à leur disposition soit d'après les lois annuelles sur les finances soit d'après celles qui les auraient à quelques impositions extraordinaires, soit enfin les sommes qui proviendraient de leurs revenus ordinaires et extraordinaires, excédents de recettes sur les dépenses, coupes de bois ou autres semblables.

» La même faculté est accordée aux établissements publics. »

L'alinéa premier de cet article n'a en fait jamais été appliqué et les fonds libres des collectivités locales ont de tous temps été déposés au Trésor.

L'alinéa 2 a été sensiblement modifié par décret du 26 juillet 1889, qui spécifiait que l'intérêt et les conditions suivant lesquelles la Caisse reçoit les dépôts des Etablissements publics et établissements assimilés seraient fixées par le Directeur général après avis de la commission de surveillance et approbation du ministre des finances.

En vertu de ce décret, la Direction générale a pris un arrêté en date du 21 novembre 1889 autorisant les établissements publics dont le service et la comptabilité ne sont pas placés sous la surveillance des receveurs des finances à déposer leurs fonds libres en compte courant à la Caisse. Les établissements assimilés peuvent bénéficier de la même faculté après avis conforme de la commission de surveillance.

Un compte est ouvert au nom de chacune de ces institutions qui peuvent confier leur portefeuille de valeurs à la Caisse. Celle-ci se charge sans frais de la conservation des titres et de la perception des revenus. Ainsi sous rubrique « Etablissements publics ou autres établissements assimilés » se trouvent groupés les dépôts des Chambres

de commerce, des lycées, des caisses des Ecoles, des associations syndicales autorisées, des sociétés de secours mutuels libres, des associations littéraires, scientifiques de bienfaisance ou de solidarité auxquelles sont allouées des subventions des collectivités publiques.

De même sous le titre « Legs et Fondations » figurent les dotations appartenant à divers organismes tels que l'Institut de France, l'Académie de médecine ou à certains ministères.

Parmi les établissements publics il faut, en fonction de son importance, faire une place spéciale à la Caisse de Crédit aux Départements et communes.

Créée par la loi du 28 décembre 1931, avec la personnalité civile et l'autonomie financière, cette caisse est chargée d'accorder aux collectivités locales des bonifications d'intérêt pour les emprunts qu'elles sont obligées d'effectuer pour couvrir leurs dépenses de travaux. La Caisse de crédit aux départements et communes, dont les services fonctionnent auprès du ministère de l'intérieur, est dirigée par un conseil d'administration nommé par l'intermédiaire de la Caisse des dépôts et consignations qui est chargée de garder un portefeuille d'une valeur supérieure à 400 millions constitué grâce à une dotation initiale de 300 millions et a des ressources annuelles prélevées sur le produit des impôts qui frappent les jeux et les paris¹.

De même sous la rubrique « Disponibilités courantes des assurances sociales » un compte spécial est ouvert aux Caisses primaires qui choisissent la Caisse des dépôts pour y déposer leurs fonds de roulement².

1. Voir Félix, *La réforme générale des finances locales*, t. I : « La caisse de crédit aux départements et communes ».

2. Voir *infra*, section V, « Les assurances sociales ».

Enfin la Caisse reçoit aussi les fonds qui sont déposés par certains services publics en attendant leur affectation définitive. Ainsi un compte « Ministère du travail — Fonds spécial de prévoyance des blessés de la guerre, victime d'accidents du travail » reçoit la contribution perçue sur les employeurs en vue de payer les rentes dues pour les accidents du travail qui ont pour cause exclusive une infirmité de guerre préexistante¹.

Autrefois la Caisse recevait aussi des sommes importantes provenant des prélèvements sur le produit brut des jeux dans les cercles et casinos et des impôts qui atteignent les sommes engagées au pari mutuel. Elle mettait ensuite ces fonds à la disposition des bénéficiaires : œuvres de bienfaisance, travaux de reboisement, d'adduction d'eau etc... Mais selon la loi du 11 juillet 1933 article 6, ces sommes sont désormais versées au Trésor afin d'être rattachées au budget des ministères intéressés à titre de fonds de concours et la Caisse des dépôts ne participe plus à leur répartition.

Ainsi à l'égard des établissements et services publics la Caisse joue le rôle de dépositaire des fonds disponibles. Il en va de même pour les officiers ministériels et pour certains auxiliaires de la justice.

Officiers publics et auxiliaires de justice.— Il ne s'agit pas ici des deniers que les notaires ou mandataires de justice versent à la Caisse et qui ne peuvent être retirés

1. Loi du 25 novembre 1916. Décret du 2 janvier 1917. Lorsqu'un mutilé de guerre est atteint d'un accident du travail, le jugement qui fixe le montant de la rente indique si l'accident a pour cause exclusive l'infirmité de guerre préexistante ou si la réduction de la faculté de travail a été simplement aggravée par l'infirmité. Dans les deux cas, la quotité de la rente correspondant à cette aggravation est versée par la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse au moyen d'un capital prélevé sur le fonds spécial de prévoyance.

que sous des conditions déterminées; mais au contraire des sommes qui restent à leur disposition.

Dépôts des notaires. — Le décret du 30 janvier 1890 sur le notariat oblige les notaires à déposer à la Caisse des dépôts et consignations les fonds qu'ils détiennent depuis plus de six mois pour le compte des tiers à moins que les intéressés ne leur demande d'en assurer la garde pour une période supplémentaire d'égale durée. En vertu de ces dispositions le caissier général pour le département de la Seine et les préposés de l'arrondissement où les notaires ont leur résidence reçoivent les versements. Chacun d'eux est accompagné de la remise par le déposant d'un bulletin mentionnant l'affaire qui y donne lieu et destiné à être communiqué à la Chambre de discipline dont relève le notaire. Les remboursements sont effectués au vu d'une autorisation délivrée par le notaire; avis en est donné à la Chambre de discipline.

En dehors de ces versements obligatoires, les notaires peuvent librement effectuer d'autres dépôts. Ceux-ci qui étaient autrefois reçus par le Trésor ont été transférés à la Caisse des dépôts et consignations depuis le 16 septembre 1928¹.

Sequestres et autres mandataires de justice. — Les sequestres, liquidateurs, administrateurs, sont autorisés à dépo-

1. La récente innovation apportée dans l'organisation notariale par la loi du 25 janvier 1934, complétée par le décret du 12 juillet, va engendrer l'ouverture d'un nouveau compte à la Caisse des dépôts et consignations.

Cette loi a pour objet d'instituer des caisses garantissant le remboursement des dépôts effectués chez les notaires en cas de défaillance de ceux-ci.

Une caisse régionale est créée dans le ressort de chaque cour d'appel et une caisse centrale doit grouper tous les notaires de France.

Ces caisses dont les ressources sont constituées par les cotisations des membres pourront déposer leurs fonds disponibles à la Caisse des dépôts et consignations ou à la Banque de France, les trois quarts devant être placés en titres nominatifs d'emprunt de l'Etat ou garantis par lui (article 18 du décret).

ser volontairement les sommes que les tribunaux laissent à leur disposition.

Lorsque le mandataire est accrédité d'une façon générale auprès du tribunal, il est admis à verser sans aucune justification. La production d'un titre de nomination est au contraire nécessaire lorsqu'il s'agit d'une désignation pour une affaire déterminée en dehors de toute organisation existante.

Le remboursement est effectué sur simple quittance du déposant.

Greffiers de justice de paix. — Le Code de travail modifié par la loi du 27 juillet 1921 et les lois des 4 et 24 août 1931 a chargé les greffiers de justice de paix de recevoir des tiers saisis les retenues effectuées en vertu d'opposition sur les traitements ou salaires ne dépassant pas 15.000 francs (allocations ou indemnités pour charges de famille comprises).

La loi interdit aux greffiers de conserver plus de 1.000 francs sur les sommes qu'ils reçoivent et les oblige à déposer l'excédent à la Caisse des dépôts et consignations.

Les comptes ainsi ouverts reçoivent un intérêt égal à celui que le Trésor sert au compte courant de la Caisse des dépôts et consignations.

Le caractère des institutions qui sont ainsi admises à verser leurs fonds disponibles à la Caisse des dépôts, montre nettement que cet organisme ne peut être considéré comme une banque d'Etat destinée à concurrencer les grands établissements de crédit privés.

La possibilité pour les particuliers de déposer leurs fonds à la Caisse n'en modifie pas le caractère. La direction générale s'est en effet toujours efforcée de limiter l'afflux

de ces dépôts dont le montant dépasse à peine 1 million¹.

L'ensemble des capitaux groupés sous le titre de « dépôts divers »², ne peuvent, étant donné leur nature et leur origine être soumis aux aléas normaux de la gestion bancaire; une sécurité absolue leur est indispensable.

La Caisse des dépôts et consignations par son organisation et ses méthodes de gestion semble répondre aussi parfaitement que possible à ces conditions qui sont aussi exigées par les dépôts des Caisses d'épargne.

Section III. — Caisses d'épargne³.

L'épargne présente pour le développement économique et financier d'un pays, pour sa stabilité politique et sociale et même pour son rayonnement international une importance toute particulière. Aussi bien le législateur s'est-il de tout temps efforcé de favoriser la constitution des capitaux d'épargne et plus particulièrement de ceux dont le faible volume réclame une sécurité et un rendement en opposition avec les risques normaux d'une gestion bancaire. Les caisses d'épargne répondent à cet objet. Leur évolution historique et leur organisation administrative les ont unies par de nombreux liens à la Caisse des dépôts qui assure la gestion des fonds.

Evolution historique et organisation administrative. — La fondation de la Caisse d'épargne de Paris en 1718 est à l'origine du développement de cette institution en France. Mais dès les premières années les difficultés du place-

1. La Caisse demande en effet un préavis de 8 jours pour le remboursement et n'offre que 1 % d'intérêt.

2. En 1933 : 3.223.591.518 francs.

3. Voir annexe n° 2.

ment des fonds se firent sentir car l'élévation du cours des rentes qu'il provoquait tendait à en diminuer le rapport. Aussi l'ordonnance du 8 juin 1829 autorisa-t-elle les caisses d'épargne à verser leur avoir au Trésor avec un intérêt de 4 %.

L'essor nouveau auquel cette mesure donna lieu nécessita bientôt le vote de la loi du 5 juin 1835, qui édicta les règles fondamentales sur lesquelles repose encore l'organisation des caisses d'épargne. En exigeant une autorisation par ordonnance royale et en limitant le maximum des dépôts individuels, cette loi supprimait l'indépendance des caisses mais elle favorisait leur développement en augmentant la confiance du public.

Cependant l'intérêt élevé servi aux caisses d'épargne formait pour le Trésor une lourde charge et la loi du 31 mars 1837 confia la gestion des fonds à la Caisse des dépôts et consignations, sous la garantie de l'Etat en maintenant l'intérêt fixe de 4 %.

Le développement des caisses d'épargne se poursuivit traversé en 1848 et 1870 par des crises graves qui firent apparaître les dangers pour l'Etat d'un remboursement massif et la nécessité d'étendre les placements tout en faisant varier l'intérêt servi suivant le rendement du portefeuille ainsi constitué. La loi du 20 juillet 1895 procéda à ces diverses modifications et, sauf quelques points de détail, régit actuellement encore les caisses d'épargne privées.

La création des caisses d'épargne doit être autorisée par un décret du Conseil d'Etat, elles sont administrées par un conseil de directeurs et placées sous la surveillance des trésoriers payeurs généraux.

Les caisses peuvent effectuer trois catégories d'opéra-

tions différentes. Elles reçoivent en premier lieu de leurs déposants des versements qui sont constatés sur un livret nominatif et doivent être compris entre un minimum de 1 franc et un maximum total de 20.000 francs¹. Le remboursements sont généralement effectués à vue, mais les caisses ne peuvent être tenues obligatoirement de les faire que dans un délai de quinze jours. Cependant la loi du 20 juillet 1895 article 3 comporte une clause dite « de sauvegarde » qui permet en cas de force majeure de réduire par décret les remboursements à un maximum de 250 francs par quinzaine.

Les caisses d'épargne donnent à leurs déposants un intérêt égal à celui que leur sert la Caisse des dépôts et consignations diminué d'un prélèvement de 0 fr. 50 % au moins ou de 0 fr. 75 % au plus pour couvrir les frais de gestion².

Les caisses d'épargne, en second lieu, servent d'intermédiaire à leur client pour les acquisitions de rente. Les achats ont lieu sur la demande du déposant qui peut retirer le titre ou le laisser à son compte avec inscription des arrérages à son crédit. Mais la loi prévoit aussi des achats d'office lorsque le maximum autorisé pour les dépôts est dépassé de plus de 1/10^{ème} par la capitalisation des intérêts³.

Enfin les caisses d'épargne peuvent effectuer pour le compte de leurs déposants qui le réclame des versements à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse.

Aux relations des Caisses d'épargne avec leurs déposants

1. 100.000 francs pour les sociétés de secours mutuels et les institutions spécialement autorisées, loi du 31 mars 1931, article 61.

2. Loi du 20 juillet 1895, article 8 modifié par loi du 30 avril 1931, article 1.

3. Loi du 20 juillet 1895, article 4 remplacé par la loi du 21 août 1926, article 1 modifié par la loi du 31 mars 1931, article 61.

correspondent de nombreux rapports entre les institutions et la Caisse des dépôts et consignations.

Rapports entre les caisses d'épargne et la caisse des dépôts et consignations.— La Caisse des dépôts est chargée d'effectuer pour le compte des caisses d'épargne privées toutes les opérations financières que leurs fonctions comportent.

Les caisses d'épargne ne doivent conserver que les sommes qui leur sont nécessaires pour assurer leur service courant de remboursement, le surplus est immédiatement déposé chez un préposé de la Caisse et inscrit au compte courant avec valeur au dernier jour de la dizaine au cours de laquelle le versement a été effectué. Les remboursements sont faits après un avis adressé cinq jours à l'avance au préposé qui a reçu les fonds.

La Caisse des dépôts se charge aussi des transferts de fonds qui sont occasionnés par le changement de domicile d'un déposant. Ils sont réalisés par le moyen d'un simple virement.

De même la Caisse effectue sans frais et pour le compte des caisses d'épargne les achats de rente qui lui sont demandés. Les achats comme les ventes ont lieu au cours moyen de la Bourse qui suit le jour d'arrivée de la commission.

Enfin la Caisse des dépôts et consignations effectue entre les caisses d'épargne et les sociétés de secours mutuels la répartition des comptes de déposants qui sont restés pendant trente ans sans mouvement. D'après l'état dressé au 31 décembre par les caisses d'épargne, elle calcule les sommes à répartir à raison de $\frac{3}{5}$ pour les sociétés de secours mutuels et de $\frac{2}{5}$ pour les caisses d'épargne

privées, puis elle notifie aux caisses les résultats de cette répartition¹.

La Caisse des dépôts, qui se trouve ainsi en rapports étroits avec les caisses d'épargne, a surtout pour mission de faire fructifier leurs fonds et de leur servir un intérêt.

Gestion des fonds des caisses d'épargne par la Caisse des dépôts et consignations.— La gestion de la caisse d'épargne porte sur deux masses de fonds distinctes :

1° Les dépôts des caisses d'épargne — c'est-à-dire les sommes que celles-ci reçoivent de leurs déposants et remettent à la Caisse des dépôts et consignations.

2° Le fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne constitué pour parer aux dépréciations possibles du portefeuille.

1° *Dépôts des caisses d'épargne.*—Par la loi du 31 mars 1837, la Caisse des dépôts et consignations a reçu sous la garantie de Trésor public, le soin de la gestion des fonds d'épargne auxquels elle sert un intérêt fixé chaque année pour l'exercice suivant, d'après le rendement du portefeuille². La Caisse est donc constituée principal débiteur vis-à-vis des caisses d'épargne et l'Etat n'aurait à intervenir qu'au cas où elle ne pourrait faire face à ses engagements. Mais malgré la responsabilité directe qui incombe à la Caisse, l'Etat ne lui a pas laissé dans le choix des placements une complète indépendance. L'article 1^{er} de la loi du 20 juillet 1895 modifié par l'article 29 de la loi du 9 décembre 1927 et par l'article 62 de la loi de finances du 31 mars 1931 indique les catégories de valeurs que la Caisse pourra acquérir³ :

1. Loi de 1895, article 20 modifié par la loi du 13 juillet 1911, article 120 et loi du 10 février 1921, article 2.

2. Cet intérêt pour l'année 1934 a été fixé à 4 %.

3. En dehors de ces catégories la loi du 5 décembre 1922, relative aux habitations à bon marché décide que « le ministre des finances est autorisé à se

1^o Valeurs de l'Etat français ou jouissant directement ou indirectement de sa garantie.

2^o Obligations négociables en Bourse, en banque ou par l'entremise des notaires et entièrement libérées des départements, des communes et des Chambres de commerce.

3^o Les obligations foncières et communales du Crédit foncier de France.

4^o Valeurs françaises ou étrangères dont la liste sera arrêtée par le ministre des Finances.

Les sommes non employées ne peuvent excéder 10 % du montant des dépôts au premier janvier et peuvent être placées en compte courant auprès du Trésor ou à la Banque de France où elles reçoivent actuellement un intérêt de 1 % par an. L'accroissement presque constant des dépôts des caisses d'épargne a provoqué un élargissement progressif des facultés de placement et engendré en particulier l'admission des valeurs françaises et étrangères par la loi du 31 mars 1931. Mais les difficultés, qui sont d'ailleurs identiques pour tous les fonds gérés par la Caisse, restent considérables. Le placement exclusif en valeurs du Trésor ou des collectivités locales risque de porter de profondes atteintes au crédit public en cas de demandes massives de remboursement, tandis qu'en période normale il provoque une élévation du cours des rentes qui diminue le rendement du portefeuille. Au contraire les autres valeurs si elles facilitent la recherche de rapports élevés ne présentent pas toujours les garanties de sécurité que la fonction sociale de l'épargne rend indispensable. C'est d'ailleurs pour assurer en tout état

procurer les fonds nécessaires... au moyen d'avances qui peuvent être faites au Trésor par la Caisse des dépôts et consignations sur le fonds de réserve et de garantie des Caisses d'épargne et à défaut sur les fonds versés par les Caisses d'épargne ».

de cause un remboursement intégral des dépôts qu'a été institué le fonds de réserve et de garantie.

2° *Fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne.* —

Créé par un arrêté du ministre des finances du 21 décembre 1860 et consacré par la loi du 20 juillet 1895, ce fonds est destiné à parer aux dépréciations possibles du portefeuille que la Caisse des dépôts détient pour le compte des caisses d'épargne.

D'après la loi de 1895, ce fonds est alimenté par les ressources suivantes :

1° Le fonds de réserve actuel (c'est-à-dire celui qui existait avant la loi de 1895).

2° La différence entre les intérêts servis aux caisses d'épargne et le rendement réel des placements (sans que cette différence puisse être inférieure à 0,25 % du total des dépôts des caisses d'épargne).

3° Le revenu du fonds lui-même.

4° Les retenues d'intérêts imposées aux titulaires de plusieurs livrets.

Le fonds ainsi constitué doit servir exclusivement :

1° A combler les pertes qui viendraient à résulter soit de différences d'intérêts, soit d'opérations ayant pour but d'assurer le service des remboursements.

2° A combler les pertes particulières d'une caisse d'épargne lorsque sa fortune personnelle est épuisée.

3° A payer certains frais de contrôle¹.

Il est géré par la Caisse des dépôts sous le contrôle de la commission de surveillance, qui décide les sommes à

1. L'article 12 de la loi de 1895, modifié par l'article 21, loi du 31 mars 1924 et l'article 5, loi de finances du 31 mai 1933, fixe à 995.000 francs la somme annuelle destinée à organiser le contrôle des caisses d'épargne par les receveurs particuliers, les trésoriers payeurs généraux et les inspecteurs des finances.

prélever. Il ne peut dépasser 10 % du montant total des dépôts.

Ainsi placées sous la tutelle de la Caisse des dépôts et consignations, les caisses d'épargne privées connaissent une grande prospérité. Les excédents de dépôts, sous l'influence successive de la dépréciation du franc, de l'élévation du maximum des comptes individuels et de la crise de confiance dans les banques, ont atteint des chiffres considérables.

Mais cet accroissement qui a porté les dépôts des caisses d'épargne à un total de 35.363 millions en 1933 n'est pas sans comporter de réels dangers¹. Sans tenir compte du fait que la fixation des chiffres de 20.000 et 100.000 francs comme maximum des dépôts ne correspondent plus exactement à la notion de « petite épargne » et risque de soumettre la Caisse aux mêmes aléas économiques que les banques de dépôts; il faut surtout noter l'extrême sensibilité des déposants à l'égard des fluctuations du crédit public. Les retraits qui ont été provoqués par l'incertitude politique et financière de la fin de 1933 n'ont donné qu'une faible image des bouleversements qu'entraînerait une demande généralisée de remboursement portant sur des sommes aussi élevées.

1.	1923 excédents des dépôts	156.539.525 fr.
	1924 — des retraits	60.639.885 —
	1925 — des dépôts	876.525.317 —
	1926 — —	924.641.877 —
	1927 — —	2.814.862.537 —
	1928 — —	2.736.269.458 —
	1929 — —	1.580.320.651 —
	1930 — —	2.399.068.093 —
	1931 — —	5.606.090.506 —
	1932 — —	2.295.015.234 —
	1933 — de retraits	138.225.605 —

Section IV. — Les sociétés de secours mutuels.

A l'inverse des caisses d'épargne, les sociétés de secours mutuels n'ont pas atteint en France un très grand développement. La cause en est sans doute, qu'à leur caractère d'organisme de prévoyance, ces sociétés joignent dans leurs débuts celui d'association professionnelle à buts politiques occultes. Elles se trouvaient ainsi entravées à la fois par la défiance des pouvoirs publics et par la répugnance des individus à se soumettre aux disciplines d'un groupe. Mais depuis la fin du ^{xix}^e siècle les influences politiques ayant été presque complètement écartées et les sociétés de secours mutuels n'étant plus considérées que du point de vue de la prévoyance, le législateur s'est efforcé de les doter d'une organisation administrative et financière qui facilite leur constitution et leur développement.

Organisation administrative. — Les sociétés de secours mutuels sont des associations de prévoyance qui peuvent avoir un ou plusieurs des objets suivants : assurer à leurs participants des secours en cas de maladie, blessures ou infirmités, constituer des pensions de retraite, pourvoir aux frais funéraires, allouer des secours. De plus elles peuvent à titre accessoire créer au profit de leurs membres des cours professionnels, des offices de placement, des caisses de chômage. Cependant la condition essentielle exigée par la loi fondamentale du 1^{er} avril 1898, c'est l'égalité des participants sauf toutefois les différences qui résultent des cotisations versées ou des risques apportés.

Selon le degré d'influence que les pouvoirs publics

exerce sur les sociétés de secours mutuels on en distingue trois catégories :

Les sociétés libres ;

Les sociétés approuvées ;

Les sociétés reconnues d'utilité publique.

Ces distinctions correspondent à des avantages divers accordés en contre-partie de certaines servitudes.

Les sociétés libres qui ne sont soumises à aucun contrôle ne peuvent par contre déposer leurs fonds à la Caisse des dépôts et consignations.

Les sociétés approuvées au contraire placent leurs fonds à la Caisse au taux de faveur de 4,50 % ; de plus elles reçoivent des subventions de l'Etat et participent à la répartition des comptes abandonnés des caisses d'épargne. Mais leurs statuts doivent recevoir l'approbation du ministre du Travail, leurs placements doivent être effectués en valeurs déterminées.

Enfin la déclaration d'utilité publique donne comme seul avantage la possibilité d'un placement illimité en immeubles.

Organisation financière et rapports avec la Caisse des dépôts et consignations. — Parmi les placements très nombreux que la loi du 1^{er} avril 1898, modifiée par la loi du 27 décembre 1927, permet aux sociétés de secours mutuels approuvées, figurent principalement les dépôts à la Caisse des dépôts et consignations, qui doit accepter sans limitation de sommes les fonds ou valeurs qui lui sont remis.

Ces dépôts donnent lieu dans la comptabilité de la Caisse à l'ouverture de trois comptes distincts dont le fonctionnement reflète tout le mécanisme financier des sociétés de secours mutuels et des bonifications ou subventions qui leur sont accordées par l'Etat. Ce sont :

Le compte de dépôts des fonds libres ;

Le compte des fonds de retraites ;

Le compte de dotation.

Compte de dépôts des fonds libres. — Le compte reçoit les fonds libres des sociétés de secours mutuels approuvées et les valeurs au porteur acquises par elles. Ces sociétés s'en servent pour effectuer leurs divers services de maladie, maternité, frais funéraires, etc... La Caisse des dépôts sert pour ce compte un intérêt variable selon le rendement du portefeuille quelle a constitué mais si cet intérêt descend au-dessous de 4,50 % l'Etat accorde des bonifications qui permettent de maintenir ce taux.

Compte de fonds de retraites. — A ce compte sont portées, sous condition d'inaliénabilité, les sommes que les sociétés de secours mutuels affectent au service des pensions de retraite qu'elles attribuent à leurs adhérents. A l'aide de ces fonds les sociétés de secours mutuels servent les pensions de deux façons différentes. En premier lieu elles peuvent payer les arrérages au moyen des intérêts à 4,50 %¹ qui leur sont servis sur ce fonds ; le capital correspondant restant inscrit au compte du fonds inaliénable pendant toute la durée de la société. En second lieu les sociétés de secours mutuels sont autorisées à effectuer le service des pensions par l'intermédiaire de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse. Le fonds de retraite verse, à capital réservé, une certaine somme qui est inscrite à un livret individuel au nom du bénéficiaire. La Caisse nationale des retraites pour la vieillesse paie les arrérages qui donnent lieu à une seconde bonification de la part de l'Etat au cas où le taux normal des opérations de cette

1. Le fonds de retraite porte intérêt au 31 décembre de chaque année à un taux qui ne peut être inférieur à celui pratiqué par la Caisse nationale de retraite pour la vieillesse (art. 3, loi du 15 août 1923). Ce taux est actuellement de 4,50 %.

caisse est inférieur à 4,50 %. Au décès du titulaire le capital fait retour au fonds inaliénable.

Compte de dotation. — Ce compte centralise les diverses sommes destinées à venir en aide aux sociétés de secours mutuels et qui sont attribuées à chaque société par arrêté du ministre du Travail.

Il est crédité :

1^o Des arrérages d'un titre de rente de 10 millions affecté à la dotation des sociétés de secours mutuels par l'article 5 du décret du 22 janvier 1852.

2^o Des crédits inscrits au budget du Travail et de la prévoyance sociale qui se sont élevés en 1933 à la somme de 210 millions.

3^o Des sommes provenant des comptes abandonnés des caisses d'épargne, qui d'après la loi du 20 juillet 1895, article 20, sont attribuées jusqu'à concurrence des $\frac{3}{5}$ aux sociétés de secours mutuels.

Le fonds de dotation est au contraire débité :

1^o Des bonifications d'intérêts et de pensions précédemment étudiées;

2^o Des subventions qui ont trait soit au service de la retraite, soit aux services accessoires¹.

Malgré l'élévation des sommes qui sont distribuées en faveur des sociétés de secours mutuels, celles-ci n'ont jamais bénéficié d'une grande prospérité. Si leur nombre témoigne d'un certain développement, leurs résultats financiers

1. D'après l'arrêté du ministre du travail du 17 avril 1930, puis en exécution de l'article 170 de la loi de finances du 16 avril 1930, les subventions pour la retraite sont fixées proportionnellement aux versements des sociétés au fonds inaliénable (environ 25 %) avec un maximum de 27 fr. par membre participant. Les subventions pour les services autres que la retraite sont calculées en fonction des dépenses — 40 % pour la maternité, 20 % pour la maladie, 10 % pour les frais funéraires, 5 % pour les primes à la natalité — avec un maximum total de 27 francs par membre.

restent peu importants, les secours qu'elles distribuent demeurent insignifiants et ces sociétés ne disposent que d'une puissance très restreinte. Cependant l'Etat s'est efforcé de leur réserver une place importante dans l'organisation de la prévoyance obligatoire et l'avenir de la mutualité semble dépendre maintenant de son adaptation aux assurances sociales.

Section V. — Assurances sociales et Retraites ouvrières et paysannes

Avec les assurances sociales et les retraites ouvrières et paysannes, la Caisse des dépôts et consignations joue dans l'organisation de la prévoyance obligatoire un rôle primordial.

L'assurance par l'Etat des risques sociaux pose le choix entre deux méthodes financières différentes : la « répartition » et la « capitalisation ». Dans le système de la « répartition » les sommes recueillies sont distribuées chaque année entre les assurés atteints par les risques. Avec la « capitalisation » les versements de chaque assuré sont accumulés et serviront ultérieurement à lui allouer une pension qui correspondra exactement aux sommes inscrites à son compte. Le débat entre les avantages respectifs de ces deux conceptions semble insoluble. De fait si la répartition présente le bénéfice de la simplicité, elle risque en période difficile d'entraîner des déficits, les versements devenant inférieurs aux débours. Quant à la capitalisation, en contre-partie d'une garantie constante l'équilibre financier, elle présente l'inconvénient d'une grande accumulation de capitaux difficiles

à investir et à faire fructifier. A vrai dire l'application intégrale de la capitalisation semble impossible soit que certains risques, telle la maladie, ne s'y prêtent pas ; soit que les débuts de son application aux risques invalidité et vieillesse ne donnent pas de résultats au cours de la période qualifiée de « transitoire ».

Quoi qu'il en soit, l'assurance obligatoire des risques sociaux engendre toujours un mouvement considérable de capitaux nécessitant l'intervention constante d'organismes particulièrement avertis des questions financières. La Caisse des dépôts et consignations était en France la plus apte à jouer ce rôle à l'égard des retraites ouvrières et paysannes et des assurances sociales qui les remplacent désormais.

Les Retraites ouvrières et paysannes. — La loi du 5 avril 1928 sur les assurances sociales a fait entrer les Retraites ouvrières et paysannes dans leur phase de liquidation. Cependant jusqu'à la clôture des opérations les comptes de la Caisse de dépôts et consignations comportent encore une rubrique « Retraites ouvrières et paysannes » qui décrit les opérations.

La loi du 5 avril 1910 représente la première tentative d'application de la prévoyance obligatoire à tous les salariés français et étrangers sur la base d'une contribution tripartite, de l'Etat, des patrons et des ouvriers. Elle ne s'applique qu'aux risques vieillesse et invalidité et donne normalement droit à une retraite à partir de l'âge de 60 ans.

L'organisation administrative repose sur le libre choix par l'assuré de la caisse de retraite à laquelle il désire s'affilier.

Les divers organismes chargés d'assurer le fonctionnement de la loi comprennent :

1^o La Caisse nationale des retraites pour la vieillesse devant servir de régulateur à toutes les autres caisses et à laquelle sont affectés les assurés n'ayant pas exercé leur choix.

2^o Les caisses départementales ou régionales instituées par décret.

3^o Des organismes privés ajoutant les retraites ouvrières et paysannes à leurs attributions antérieures ou spécialement créés à cet effet : sociétés de secours mutuels, caisses syndicales ou patronales de retraites, etc.

Le fonctionnement d'ensemble du système est assuré par la Direction générale des retraites ouvrières et paysannes, qui groupe tous les services généraux de comptabilité et de contrôle.

La gestion financière est confiée à la Caisse des dépôts et consignations. Celle-ci centralise le produit de la vente des timbres-retraite qui sont apposés par les patrons sur les livrets individuels des salariés, dans un compte intitulé « Ministère du Travail Produit de la vente des timbres pour les retraites ouvrières ». Puis elle porte au crédit de chaque organisme d'assurance le montant des sommes lui revenant sur ce fonds. La Caisse des dépôts doit ensuite effectuer les placements qui lui sont indiqués par chacun des organismes d'assurance. Elle le fait gratuitement moyennant simple remboursement des droits et frais de courtage ou d'acquisition.

D'après l'article 15 de la loi du 15 avril 1910, dont l'application a été étendue à de nombreux autres cas, les placements doivent être effectués :

1^o En valeurs d'Etat ;

2^o En prêts aux départements, communes, colonies,

pays de protectorat, établissements publics, Chambres de commerce, et en obligations foncières ou communales du Crédit foncier.

3° Sur l'avis du conseil supérieur des retraites ouvrières et paysannes et jusqu'à concurrence de 1/400 en acquisitions de terrains incultes à reboiser ou de forêts existantes.

4° Sur l'avis favorable du conseil supérieur des Retraites ouvrières et paysannes et jusqu'à concurrence de 1/10 en prêts aux institutions de prévoyance et d'hygiène sociale reconnues d'utilité publique, en prêts hypothécaires sur les habitations ouvrières, etc...

Les sommes non employées sont versées au Trésor jusqu'à concurrence d'un maximum et à un taux fixé annuellement par la loi de finances.

Enfin la Caisse des dépôts et consignations est chargée de la gestion d'un fonds de réserve, alimenté par le produit de divers versements et amendes, par le revenu de la moitié du produit de la vente des bijoux de la couronne et par des dons et legs. Ce fonds doit être employé par la Caisse des dépôts conformément à l'article 15 et les prélèvements destinés à couvrir les frais de certains organismes ne peuvent être effectués que sur l'ordre du ministre du travail.

L'ensemble de cette organisation des retraites ouvrières et paysannes est désormais destiné à disparaître. L'article 45 de la loi du 30 avril 1930 sur les assurances sociales a posé les principes suivant lesquels doit s'effectuer cette liquidation. Les caisses primaires d'assurances sociales sont chargées de reprendre activement et passivement la suite des anciennes caisses de retraites ouvrières et paysannes. Si l'arrêté des comptes au jour de la reprise

fait apparaître un excédent d'actif celui-ci est attribué par moitié à la caisse d'assurances sociales et au fonds de majoration et de solidarité géré par la caisse de garantie¹.

S'il existe au contraire une insuffisance, la caisse qui se charge de la reprise en supporte seule le poids. Par ailleurs la caisse de garantie reçoit une subvention de 540 millions correspondant aux sommes que l'Etat versait autrefois pour la majoration des retraites ouvrières, de même depuis le début de 1933. Le solde actif du compte « fonds de réserve » a été transféré à la caisse de garantie.² Cependant les opérations de transfert qui exigent des calculs actuariels complexes ne s'effectuent que fort lentement. Au 31 juillet 1934, seules onze caisses sur quarante-cinq avaient été reprises expliquant ainsi la persistance d'un compte « Retraites ouvrières et paysannes » dans le bilan de la Caisse des dépôts et consignations.

Dans l'ensemble, la loi du 5 avril 1910 fut un échec qui peut s'expliquer par la complexité de l'organisation et des formalités, par l'accueil défavorable qu'elle reçut auprès des salariés et de la mutualité et surtout par défaut de sanctions qui a rendu l'obligation de versements entièrement théorique.

Toutefois les retraites ouvrières et paysannes restent une expérience utile qui aurait dû fournir de précieuses indications pour l'application des assurances sociales.

Assurances sociales. — Les assurances sociales occupent désormais dans l'organisation sociale française une place prépondérante. Elles se trouvent en liaison étroite avec les divers organes de prévoyance par l'utilisation

1. Voir *infra*, Assurances sociales.

2. Ce solde s'élevait à 12.866.374 francs,

de caisses préexistantes : sociétés de secours mutuels, Caisse des dépôts et consignations, caisse nationale des retraites pour la vieillesse. Elles entretiennent d'autre part de nombreux rapports avec l'assistance dont elles utilisent les hôpitaux et les hospices et dont elles devraient soulager les charges.

Mais l'importance des capitaux mis en œuvre confère aussi aux assurances sociales une influence considérable sur la vie économique du pays.

Le régime financier aussi bien d'ailleurs que l'organisation administrative posent des problèmes angoissants dont la solution favorable dépend en grande partie des résultats obtenus par la Caisse des dépôts et consignations dans sa gestion.

Organisation administrative. — Les assurances sociales s'appliquent obligatoirement à tous les salariés français et étrangers âgés de moins de 60 ans, dont le salaire annuel est inférieur à un maximum qui varie entre 15 et 25.000 francs selon les charges familiales de l'assuré et la ville où il exerce son activité. Les professions agricoles et forestières sont soumises à un régime particulier. De plus les travailleurs non salariés peuvent sous certaines conditions bénéficier du régime de l'assurance facultative.

Quant aux risques assurés le champ d'application des assurances sociales est plus étendu que celui des retraites ouvrières et paysannes. Il comprend en effet :

1° *L'assurance maladie* qui couvre, pour l'assuré, son conjoint et ses enfants de moins de 16 ans une partie des frais engendrés par toute maladie accidentelle, chronique ou professionnelle. De plus l'assuré pendant sa maladie reçoit une fraction de son salaire tandis que

l'assurance maladie verse pour lui la partie de sa cotisation qui doit couvrir les risques de capitalisation (vieillesse et invalidité).

2° *L'assurance maternité.* — Organisée suivant les mêmes principes que la précédente, elle donne droit à diverses prestations pendant la grossesse et les 6 mois qui suivent l'accouchement.

3° *L'assurance invalidité.* — Commence à jouer après 6 mois de maladie. Elle exige une invalidité minima de 66 % et donne droit à des prestations en espèce correspondant à une fraction du salaire moyen annuel et à des prestations en nature représentées par des soins médicaux pendant les 5 premières années.

4° *L'assurance vieillesse.* — A l'âge de 60 ans et après 30 années de versement l'assuré a droit à une pension correspondant à 40 % de son salaire moyen. Les assurés de la période transitoire bénéficient d'un régime spécial.

5° *L'assurance décès.* — Correspond à un versement de 20 % du salaire moyen au profit du conjoint survivant ou des descendants ou des ascendants à la charge de l'assuré.

Les Assurances sociales ne couvrent pas le risque-chômage, cependant un système spécial est institué pour permettre, pendant un certain laps de temps, de réaliser les versements que le chômeur ne peut plus effectuer par lui-même.

Enfin les charges de famille de l'assuré donnent droit à une majoration des indemnités journalières en cas de maladie, des pensions d'invalidité, ou du capital versé au décès.

Les principes financiers suivant lesquels sont couverts ces différents risques ont imposé une distinction fonda-

mentale entre les organes initialement chargés de grouper les assurés.

A la base de l'organisation administrative se trouvent des caisses qualifiées de « caisses primaires » qui se distinguent en caisses primaires de répartition qui couvrent les risques maladie, maternité et décès; et en caisses couvrant les risques maladie, maternité et décès; et en caisses primaires de capitalisation, qui couvrent les risques vieillesse et invalidité.

Les caisses de répartition qui fonctionnent exclusivement dans le cadre du département peuvent se diviser en deux groupes :

1^o Celles qui sont fondées sur l'initiative des sociétés de secours mutuels, des syndicats, des institutions patronales.

2^o Les caisses départementales qui groupent les assurés non inscrits à une autre caisse.

Les caisses de capitalisation dont la circonscription n'est pas limitée ne peuvent être constituées que par les caisses mutualistes chargées des retraites ouvrières suivant la loi du 5 avril 1910. Elles ne peuvent avoir un effectif inférieur à 2.000 membres. D'autre part, la caisse nationale des retraites pour la vieillesse est chargée de gérer les risques de capitalisation pour tous les assurés qui ne font pas choix d'une autre caisse¹.

Ces différentes caisses jouissent d'une personnalité civile indépendante de celle de l'organe constituteur. Elles sont toutes soumises à des règles de gestion uniforme et placées sous le contrôle de l'Office national des assurances sociales.

1. Voir *infra*, chapitre II, section I : « La Caisse nationale des retraites pour la vieillesse ».

Au-dessus des caisses de répartition l'organisation des assurances sociales comprend les « caisses de réassurance ». La réassurance a pour but d'éviter aux caisses primaires les troubles que pourraient engendrer une répartition anormale des risques dans un cadre trop limité. Cette fonction a été conférée par la loi du 30 avril 1930 à des « unions départementales ou interdépartementales d'assurances sociales pour la réassurance » qui groupent toutes les caisses de répartition de leur circonscription.

Le décret du 14 juillet 1932, décide que la création d'une union départementale exige la présence d'au moins 100.000 assurés dans le département. Il constitue dans chaque union de réassurance un conseil d'administration, qui doit comprendre 20 membres au moins dont au minimum la moitié doivent être des représentants assurés, 3 des praticiens et 6 des représentants des employeurs.

Enfin dans le cadre national fonctionne la « Caisse de garantie ».

Dotée de la personnalité civile, administrée par un directeur, un conseil d'administration et un agent comptable justiciable de la Cour des comptes, cet organe est chargé d'assurer entre les caisses primaires une solidarité active et passive par la gestion de deux comptes dits « fonds de majoration et de solidarité » et « fonds de garantie et de compensation ». Il réalise en définitive l'unité du régime financier des assurances sociales.

Régime financier. — Les ressources des assurances sociales sont constituées par des versements de l'employeur, du salarié et de l'Etat.

Sous le régime de la loi du 5 avril 1928 la contribution de l'Etat était tout à fait restreinte et le système devait

théoriquement fonctionner sans aucun secours, mais la loi du 30 avril 1930 a détruit cet équilibre et la part de l'Etat s'élève désormais à un chiffre important¹.

Le versement de la double cotisation de l'employeur et du salarié est effectué par le patron qui en est responsable pour la totalité. Ainsi est assurée l'efficacité du principe de l'obligation. Ce versement est réalisé en général au moyen de l'apposition, sur des cartes ou feuillets, de timbres spéciaux vendus par l'administration des Postes. Le produit de cette vente est centralisé par la Caisse des dépôts et consignations en un compte intitulé « Ministère du Travail — Produit de la vente des timbres et des cotisations pour les assurances sociales » en attendant d'être distribué entre les différentes caisses. Les revenus produits par les emplois de fonds effectués au moyen des disponibilités de ce compte sont eux-mêmes ultérieurement répartis; la Caisse des dépôts et consignations ne retirant de bénéfices d'aucun des comptes des assurances sociales.

Après cette opération de centralisation la Caisse des dépôts est chargée de répartir entre toutes les caisses d'assurances sociales les sommes qui leur reviennent, Elle effectue cette répartition suivant les bordereaux que lui adressent les services départementaux des assurances sociales qui doivent calculer les parts qui sont respectivement affectées aux caisses de répartition, aux caisses de capitalisation et à la caisse de garantie.

La répartition se réalise par un transfert des sommes aux « comptes courants de fonds disponibles » ouverts

1. Les crédits ouverts au budget du Ministère du Travail pour couvrir les diverses dépenses des Assurances sociales s'élèvent à environ 800 millions (Projet de budget 1934 de MM. Lamoureux et Bonnet).

au nom de chaque caisse dans la comptabilité de la Caisse des dépôts et consignations.

De ce compte de fonds disponibles sont d'abord soustraites les sommes qui sont nécessaires à chaque caisse à titre de fonds de roulement. Le maximum de ce fonds de roulement dit « encaisse autorisée » est égal au quart des cotisations perçues l'année précédente par la caisse pour les services de répartition. Il peut être composé partie par des espèces¹, partie par des dépôts à vue aux chèques postaux, à la Banque de France, à la Caisse des dépôts et consignations².

Les sommes qui dépassent l'encaisse autorisée sont placées par la Caisse des dépôts soit directement, soit sur désignation des caisses intéressées. Depuis le décret-loi du 15 mai 1934, les règles applicables à la gestion des fonds des assurances sociales ont été modifiées et il est désormais nécessaire de distinguer celles qui s'appliquent aux caisses de répartition de celles qui régissent les caisses de capitalisation.

Quant aux caisses de répartition, les placements peuvent être effectués pour moitié suivant les indications des caisses primaires et pour moitié d'office par la Caisse des dépôts. Ils sont soumis à l'article 31, paragraphe pre-

1. Le maximum de l'encaisse en espèces est fixé de façon précise et détaillée. Pour les caisses ayant :

10.000 assurés au plus, maximum	5.000 fr. ou 1 fr. par tête
de 10.001 à 50.000	— 10.000 fr. ou 0,75 —
plus de 50.000	— 37.000 fr. ou 0,50 —

2. Les comptes des caisses qui ont choisi la Caisse des dépôts et consignations pour y déposer leurs fonds de roulement font l'objet d'une rubrique figurant parmi les « Dépôts divers » qui ont été étudiés précédemment. Les caisses spéciales aux assurés agricoles peuvent de plus déposer leurs fonds de roulement à la Caisse nationale de Crédit agricole. (Antérieurement au décret-loi du 15 mai 1934, elles pouvaient le faire dans toutes les caisses de crédit agricole de la loi du 5 août 1920. Quelques malversations ont rendu cette modification nécessaire).

mier de la loi du 30 avril 1930, modifié par l'article 7, paragraphe premier du décret du 15 mai 1934 :

« Les disponibilités des caisses d'assurances sociales sont employées en tenant compte de la nature et de l'importance des risques assurés par les caisses :

» 1^o En valeurs de l'Etat ou jouissant de la garantie de l'Etat; en valeurs du Trésor et de la Caisse autonome d'amortissement; en obligations foncières ou communales du Crédit foncier; en obligations et bons du Crédit national; en obligations et bons des grandes compagnies de chemin de fer d'intérêt général en obligations des départements, communes, syndicats de communes et en prêts à ces collectivités; en achats d'immeubles bâtis et entièrement achevés sis dans les villes de plus de 100.000 habitants ou dans le département de la Seine.

» 2^o Jusqu'à concurrence de 50% et sur la désignation du conseil d'administration de la caisse ou d'une commission choisie dans son sein et habilitée par lui, non seulement en valeurs prévues au premier paragraphe ci-dessus, mais encore, sous la seule réserve de l'acceptation préalable du conseil d'administration de la caisse générale de garantie ou d'une commission habilitée par lui :

» En prêts aux départements, communes, syndicats de communes, colonies, pays de protectorat, établissements publics, ou en prêts et valeurs jouissant de la garantie de ces collectivités ou établissements; en souscription de bons et obligations de la caisse nationale de crédit agricole, en achats d'immeubles bâtis et entièrement achevés sis dans les villes de plus de 100.000 habitants ou dans le département de la Seine; en prêts en première hypothèque sur des immeubles remplissant les mêmes conditions jusqu'à concurrence d'un montant

global de 50% de la valeur de l'immeuble; enfin en toutes valeurs reçues en garantie d'avances par la Banque de France autres que celles déjà comprises dans le premier paragraphe ci-dessus.

» L'ensemble des placements immobiliers d'une même caisse ne pourra excéder 10% du montant total de ses placements. Aucun placement immobilier nouveau ne pourra être effectué par les caisses pour lesquelles la proportion ci-dessus se trouvera déjà dépassée, ou pour leur compte, aussi longtemps que la situation des dites caisses ne sera pas régularisée.

» Le taux d'intérêt des placements à long et court terme ne pourra être inférieur à des taux minima, qui seront fixés périodiquement par un décret pris sur la proposition des ministres des finances et du travail.

Les valeurs que la Caisse des dépôts et consignations peut choisir pour les placements qu'elle effectue d'office sont beaucoup moins nombreuses que celles sur lesquelles peut porter la désignation des caisses d'assurance.

Mais la comparaison de ce texte avec celui de l'article 31 primitif révèle des différences particulièrement instructives.

On peut en premier lieu remarquer la suppression des valeurs étrangères parmi les placements que la Caisse des dépôts peut effectuer, de même que l'élimination de souscriptions d'actions, d'obligations et de parts auxquelles les caisses pouvaient participer dans les sociétés visées par la loi du 5 décembre 1922 sur les habitations à bon marché et par la loi du 5 août 1920 sur le crédit mutuel. Mais la modification la plus importante réside dans la restriction de l'initiative des caisses d'assurance. Tous les placements qu'elles ont à effectuer sont désormais

soumis à l'acceptation préalable du conseil d'administration de la caisse générale de garantie. Cette mesure ayant été rendue nécessaire par suite de certains placements aventurés qui furent constatés au cours du mois de décembre 1933¹.

Cependant le décret du 15 mai 1934 a surtout réalisé une importante transformation dans l'emploi des fonds des caisses de capitalisation. L'objet principal du décret est de créer un fonds commun qui permette d'accorder aux collectivités locales, aux établissements publics, aux grands réseaux de chemin de fer, des prêts destinés à couvrir les dépenses occasionnées par l'exécution d'un plan de grands travaux contre le chômage. A cet effet et par dérogation à l'article 31 ci-dessus (qui s'appliquait initialement aux caisses de capitalisation comme aux caisses de répartition) les disponibilités des caisses d'assurance invalidité et vieillesse sont affectées du 1^{er} juin 1934 au 31 décembre 1940. jusqu'à concurrence de 75 % au fonds commun². Les 25 % restant sont placés conformément à l'article 31, c'est-à-dire par moitié sur l'initiative de la Caisse des dépôts et consignations, par moitié sur désignation des caisses.

Le fonds commun est géré par la Caisse des dépôts sous le contrôle de la commission nationale chargée d'élaborer le programme des travaux. Elle doit passer les contrats de prêts avec les collectivités intéressées et

1. De même le nouveau texte précise que les achats de valeurs doivent être faits « sur la désignation du conseil d'administration de la caisse » alors que l'ancienne rédaction : « sur la désignation des caisses » permettait aux dirigeants de rejeter la responsabilité d'une faute de gestion sur leurs services.

2. Le ministre du Travail a laissé les caisses ayant des engagements s'étendant postérieurement au 31 mai 1934 libres de les exécuter. Mais ces caisses devront, par la suite, et au moyen des fonds qu'elles restent libres de placer, rembourser les 3/4 des sommes qui depuis le 1^{er} juin auraient dû être affectées au fonds commun.

d'affecter ensuite à chaque caisse la part qui lui revient sur les annuités correspondantes¹. Les contrats de prêts stipulent un intérêt uniforme fixé chaque année par décret².

L'exécution comptable de ces différentes dispositions s'effectue de la façon suivante (pour les caisses de répartition comme pour les caisses de capitalisation) : Du compte de « fonds disponibles » la Caisse des dépôts et consignations vire les sommes qu'elle doit placer d'office à un compte de « fonds de placement » ouvert au nom de chaque caisse. Pour les placements que les caisses d'assurances effectuent elles-mêmes, la Caisse des dépôts et consignations est chargée de l'achat des valeurs et de la conservation des titres; elle effectue ces opérations gratuitement, sauf remboursement des courtages et des droits. Si la caisse d'assurance veut effectuer des emplois autres qu'en valeurs mobilières, elle indique la nature du placement et son montant à la Caisse des dépôts, qui met les fonds à sa disposition par prélèvements sur le compte de fonds disponibles³.

Les sommes non placées sont versées au Trésor à un compte courant portant 1 % d'intérêt et limité à un maximum de 500 millions.

En dehors des fonds des caisses primaires, la Caisse des dépôts et consignations gère aussi le compte de la caisse générale de garantie.

1. A la fin de chaque année la Caisse des dépôts et consignations doit établir au profit de chaque caisse d'assurances un titre de créance avec tableau d'amortissement, pour chacun des contrats auxquels elle a participé. Il semblerait plus simple de reconnaître à la caisse une créance globale sur le fonds commun, mais l'on a voulu dégager la responsabilité de la Caisse des dépôts et consignations et ne laisser subsister de rapports de créancier à débiteur qu'entre la caisse d'assurance et la collectivité emprunteuse.

2. Il sera probablement fixé pour 1934 à 5,50 %.

3. Ces règles recevront, sans doute, des modifications de détail quant aux caisses de capitalisation en raison de la création du fonds commun. Les opérations qui s'y rapportent n'ont encore donné lieu de la part de la Caisse des dépôts et consignations à aucune publication.

Cette caisse est chargée de l'administration de deux fonds :

1° Le fonds de majoration et de solidarité destiné à augmenter les versements qui sont faits à certains assurés se trouvant dans des conditions particulières : assurés de la période transitoire, assurés chargés de famille ou en chômage. Elle doit, plus généralement, prendre en charge les risques qu'il est avantageux de répartir sur un grand nombre de têtes;

2° Le fonds de compensation et de garantie qui doit servir à couvrir les insuffisances éventuelles de recettes des caisses primaires et à parer à leur insolvabilité.

Les ressources de cette caisse sont constituées par un prélèvement sur toutes les cotisations, par une contribution annuelle de l'Etat de 540 millions, correspondant aux sommes autrefois affectées aux retraites ouvrières et paysannes, par la moitié des excédents d'actif des caisses de retraites ouvrières et paysannes entrées en liquidation ainsi que par de nombreux autres versements ou subventions d'origines diverses.

Les dépenses proviennent principalement de la majoration des prestations correspondant aux différents risques, en particulier pour les assurés des professions agricoles, et de la couverture des frais de gestion et d'administration de tous les organismes généraux.

La Caisse des dépôts et consignations ouvre dans ses livres un compte courant à la caisse de garantie, mais elle ne fait pas de distinction entre le compte de fonds disponibles et le compte de fonds de placement. Le portefeuille composé d'office, est confondu avec celui qui est constitué par la caisse de garantie. Il faut d'ailleurs remarquer que la caisse de garantie qui se trouve soumise pour ses place-

ments aux mêmes règles que les caisses primaires, n'est cependant pas obligée de passer par l'intermédiaire de la Caisse des dépôts et consignations pour les placements qu'elle est autorisée à choisir. Une erreur de rédaction de l'article 223 du décret du 25 juillet 1930 est la cause de cette anomalie d'autant plus curieuse, que si l'intervention de la Caisse n'est pas requise pour les achats de valeurs, elle le reste pour les ventes.

Enfin, le décret du 15 mai 1934 a fait collaborer la caisse générale de garantie, en ce qui concerne le fonds de majoration et de solidarité seulement, à la constitution du fonds commun d'outillage national dans les mêmes conditions que les caisses primaires de capitalisation.

En définitive, la Caisse des dépôts et consignations intervient a de nombreux titres dans l'organisation des assurances sociales : tenue de comptes courants, opérations de placement, achats en Bourse, gestion de portefeuille.

L'intervention de la Caisse est à la fois une garantie et une sécurité pour la gestion des assurances sociales. En conservant le portefeuille des caisses, la Caisse des dépôts et consignations se charge d'en suivre la composition et peut ainsi pour les placements qu'elle effectue elle-même, maintenir le revenu à un niveau suffisant. Par ailleurs, elle accepte de conseiller officieusement les caisses pour leurs placements propres et leur adresse même, tous les dix jours, une liste de valeurs de Bourse avec les cours et les taux de rendement effectif.

Cependant, le décret du 15 mai 1934¹, met en lumière,

1. La légalité de ce décret a été contestée. Il faut en effet remarquer que la loi du 28 février 1934, article 36, n'autorise le pouvoir exécutif à réaliser par décret des réformes, nonobstant toute disposition législative contraire, qu'au cas où ces réformes tendent à réaliser des économies. Celles qui sont invoquées à l'appui du présent décret n'ont avec lui que des rapports de causalité bien fragiles.

dans l'ordre administratif et financier, deux des problèmes ardues que pose le fonctionnement des assurances sociales.

En premier lieu, la tentative de réduction des interventions des caisses primaires dans la gestion des fonds, a été rendue nécessaire par l'inadaptation de la mutualité aux assurances sociales. Les 1054 caisses de répartition et les 99 caisses de capitalisation qui existaient à la fin de 1932, n'étaient pas encore équipées pour recevoir la charge d'un nombre total d'assurés qui dépasse 10 millions. Outre la quantité considérable d'écritures, qu'une réglementation compliquée exige nécessairement, de nombreux calculs actuariels demandent l'intervention d'un personnel compétent qui fait défaut aux sociétés de secours mutuels restées sur le pied de leurs anciennes fonctions de la loi de 1898.

De plus, le volume considérable des sommes mises en jeu, impose aux dirigeants des aptitudes financières difficiles à acquérir.

La perte d'intérêts intercalaires que pourraient produire des sommes laissées quelques jours sans emploi en attendant une destination définitive, prend une grosse importance quand elle porte sur des chiffres élevés; elle ne peut être évitée que par des organismes équipés pour la recherche des placements à très court terme.

Cependant, dans le domaine financier, les plus grosses difficultés naissent de la question des placements. L'emploi du système de la capitalisation engendre nécessairement une accumulation de capitaux qui doit, d'après les calculs autorisés, s'élever jusqu'à 100 milliards à l'époque du plein fonctionnement.

L'influence d'une telle somme sur le marché des capitaux, doit normalement pousser à une baisse du loyer de

l'argent et par conséquent, à une diminution des prestations servies aux assurés. Mais, le plus grand danger réside encore dans la facilité avec laquelle l'Etat peut puiser dans un tel trésor. La réforme récente, malgré les garanties dont elle est entourée, n'en forme que le premier exemple. Elle a permis aux pouvoirs publics de trouver les capitaux qu'un recours direct à l'emprunt ne leur aurait pas procuré, pour la réalisation d'un projet dont la valeur économique peut être contestée.

Elle donne lieu d'ailleurs, à d'autres réserves. En liant la question des travaux publics à celle des assurances sociales, elle a uni deux termes inconciliables, puisque les travaux ne peuvent être rentables et utiles que si le taux des prêts reste bas, tandis que l'intérêt des assurés sociaux exige la recherche des placements les plus sûrs et les plus rémunérateurs.

Enfin, l'application de cette méthode d'investissement, jusqu'à 1940, rend impossible jusqu'à cette date, toute réforme du système de la capitalisation dont l'atténuation permettrait seule d'éliminer les inconvénients financiers des assurances sociales.

L'étude des comptes propres de la Caisse des dépôts et consignations fait apparaître à quel point les services qui faisaient l'objet de sa mission primitive ont été dépassés par ses nouvelles attributions.

Chargée à l'origine d'une fonction juridique et destinée à réaliser une séparation aussi complète que possible entre les deniers privés et la fortune publique la Caisse a dû au succès de sa mission l'accroissement rapide de son rôle et de ses ressources. Son intervention dans le fonctionnement des diverses lois sociales qui depuis 1830 se sont efforcées d'assurer le développement de la petite épargne et de protéger les salariés par des institutions de prévoyance et d'assurance, lui a conféré une sorte de pouvoir de tutelle à l'égard des institutions sociales françaises.

La Caisse des dépôts et consignations se trouve ainsi placée entre les deux conceptions opposées du libéralisme intransigeant et de l'étatisme absolu. Par son indépendance à l'égard du pouvoir central elle s'assure la confiance des petits capitalistes toujours défiants des entreprises de l'Etat et peut, en effet, éviter les risques d'une politique dont l'intérêt des déposants ne formerait pas l'unique préoccupation. A l'opposé la part qu'elle prend dans l'administration des organismes de prévoyance et d'assurance donne aux épargnants une garantie de saine gestion et de compétence et la Caisse possède ainsi un contrôle nécessaire dans un domaine où les défaillances possibles de l'initiative privée auraient des conséquences particulièrement redoutables.

De fait la Caisse des dépôts et consignations a toujours

exercé son activité pour le plus grand bénéfice du public et si l'accroissement de ses comptes propres peut donner naissance à quelques critiques c'est beaucoup moins en vertu d'une opinion de principe qu'à cause des craintes que fait naître une accumulation excessive de capitaux. Au contraire l'activité des services spéciaux suscite plus d'objections théoriques que de dangers financiers.

CHAPITRE II

SERVICES SPECIAUX

La Caisse des dépôts et consignations a reçu de diverses dispositions législatives la mission d'exercer la gestion financière d'un certain nombre d'établissements autonomes formant des personnes morales distinctes. Ces caisses ont en effet leur comptabilité spéciale, des bilans distincts et font l'objet de rapports annuels présentés en dehors de celui de la Caisse des Dépôts. Elles ont par ailleurs une commission de surveillance propre qui contrôle la gestion de la Caisse des dépôts et consignations. Malgré cette autonomie apparente les services spéciaux sont intimement liés à la Caisse dont le personnel exécute toutes les opérations administratives et financières. Bien que le choix des placements incombe à l'établissement acquéreur qui garde la propriété personnelle des valeurs mises en portefeuille, la Caisse des dépôts et consignations supporte, en fait, toute la responsabilité et confond dans une politique financière semblable les fonds, qu'ils proviennent des comptes propres ou des services spéciaux.

La deuxième partie du rapport de la Caisse des dépôts et

consignations, qui est constituée par les services spéciaux examine dans des sections distinctes :

La Caisse nationale des retraites pour la vieillesse;

La Caisse nationale d'assurance en cas d'accidents.

La Caisse nationale d'assurance en cas de décès;

Le Fonds spécial de retraite des ouvriers des établissements industriels de l'Etat;

La Caisse intercoloniale des retraites;

La Caisse de prévoyance de l'Aéronautique;

La Caisse nationale d'épargne¹.

Section I. — La Caisse nationale des retraites pour la vieillesse.

La fondation de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, remonte à la loi du 18 juin 1850².

Cette caisse, créée sous la garantie de l'Etat, avait pour objet de constituer à ses déposants des rentes viagères différées ou immédiates. Mais la loi du 8 mars 1928 a considérablement étendu le champ d'action de la Caisse en lui permettant d'offrir à sa clientèle toutes les combinaisons

1. Le rapport de la Caisse des dépôts et consignations comporte aussi une section spéciale réservée à la Caisse des dépôts et consignations d'Alsace-Lorraine. Deux décrets du 4 octobre et du 26 décembre 1925, ratifiés par une loi du 10 mai 1927, l'ont par mesure de simplification administrative, rattaché à celle de Paris.

Les comptes semblables sont désormais confondus. Cependant le bureau de Strasbourg a conservé la gestion des comptes ouverts dans ses écritures avant le 1^{er} janvier 1927, et il continue, d'autre part, à suivre les opérations qui sont spéciales aux trois départements recouvrés. C'est le solde en numéraire résultant de ces opérations qui figure au bilan de la Caisse sous le titre « Caisse dépôts et consignations d'Alsace-Lorraine ».

2. Depuis sa fondation la Caisse nationale de retraite pour la vieillesse a subi, dans son organisation, de nombreux remaniements. Les réformes les plus importantes sont contenues dans les lois du 28 mai 1853, 12 juin 1861, 4 mai 1864, 20 décembre 1872, 29 décembre 1882, 30 janvier 1884, 20 juillet 1886 (réorganisant complètement la Caisse), 8 mars 1928.

de la technique moderne des assurances et en élevant le maximum des rentes qu'elle peut verser aux bénéficiaires. De plus, diverses lois sont venues confier à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse des fonctions différentes de sa mission primitive et qui ont nécessité l'ouverture dans les comptes de sections spéciales.

Administration de la Caisse. — La Caisse nationale de retraites pour la vieillesse est entièrement gérée par la Caisse des dépôts et consignations. Cependant une commission supérieure de surveillance contrôle cette gestion.

Cette commission instituée par la loi de 1850 remaniée par la loi de 1886 se compose depuis la loi du 8 mars 1928 article 5 de vingt-deux membres :

2 sénateurs nommés par le Sénat ;

2 députés nommés par la Chambre ;

2 conseillers d'Etat nommés par le Conseil d'Etat ;

2 représentants du conseil supérieur de l'agriculture au conseil supérieur des retraites ouvrières et paysannes choisis l'un parmi les ouvriers et employés d'exploitation agricole, l'autre parmi les patrons ;

1 représentant du conseil supérieur du travail au conseil supérieur des retraites ouvrières et paysannes choisi parmi les patrons.

1 représentant des déposants directs.

2 représentants des mutualités choisis parmi les membres du conseil d'administration des mutualités scolaires pour l'un d'eux, des mutualités adultes pour l'autre ;

3 représentants des groupements professionnels des agents bénéficiant d'un régime de retraites basé sur l'emploi du livret de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse et choisis pour représenter : l'un, les ouvriers des

établissements d'Etat; l'autre, les agents de l'Etat, des départements et des communes; le dernier les agents du commerce et de l'industrie. Ces six derniers membres étant désignés par le ministre du travail.

Enfin la commission comprend sept membres de droit énumérés par la loi du 20 juillet 1886.

Cette composition reflète le désir de laisser une large influence aux représentants des diverses catégories de déposants dans la direction de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse.

La commission est chargée de l'examen de toutes les questions relatives au fonctionnement de l'institution. Elle fixe les programmes de la publicité jugée utile à son développement. Depuis la loi de 1928, elle a aussi reçu le droit de fixer le maximum des rentes qui peuvent être constituées au profit des déposants. Ce droit appartenait antérieurement au gouvernement. Enfin la commission présente tous les ans au Président de la République un rapport sur la situation matérielle et morale de la Caisse. Ce document est communiqué au Sénat et à la Chambre des députés.

La gestion assurée par la Caisse des dépôts et consignations est gratuite, cependant les différents frais administratifs lui sont remboursés. Les placements de fonds sont faits en rentes sur l'Etat, en valeurs du Trésor ou sur la proposition de la commission supérieure de surveillance et avec l'autorisation du ministre des finances, en valeurs garanties par le Trésor ou en prêts aux départements et aux communes.

Les préposés de la Caisse des dépôts et consignations (trésoriers payeurs généraux — receveurs des finances — percepteurs) remplissent le rôle d'agents de la Caisse

nationale des retraites pour la vieillesse. Mais de plus les receveurs des Postes doivent accepter les versements et payer les rentes. Ils prêtent aussi leur concours pour la transmission des livrets, des demandes de délivrance de rentes et des demandes de remboursement. Des primes sont allouées aux agents pour les versements directs reçus à leur caisse. Elles s'élèvent à 1,50 % du montant des sommes versées.

Fonction principale. Constitution de rentes. — Primitivement la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse ne pouvait constituer au profit des déposants que des rentes viagères s'élevant au minimum à 2 fr., au maximum à 6.000 fr. Les lois du 5 août 1918 et du 8 mars 1928, ont rendu possibles de nouvelles combinaisons. Les contrats suivants sont désormais pratiqués :

1° *Rente viagère immédiate sur une tête.* Cette combinaison permet à l'assuré de toucher une rente viagère qui commence à courir du jour du versement de la prime.

2° *Rente viagère immédiate réversible.* Le système est semblable aux précédents mais au décès de l'assuré, le service de la rente est reporté, pour la portion stipulée réversible, sur la tête du bénéficiaire de la réversion si celui-ci est encore vivant.

3° *Rente temporaire immédiate.* La Caisse de retraite s'engage à servir à l'assuré pendant un nombre d'années déterminé (au minimum trois) une rente qui commence à courir du jour du versement de la prime.

4° *Rente viagère différée.* Moyennant le versement d'une prime unique ou de primes annuelles, l'assuré peut obtenir à un âge qu'il fixe à son gré entre 50 et 65 ans une rente viagère d'un montant fixé à l'avance.

5° *Rente de survie*. Par cette combinaison, et contre le versement d'une prime unique ou de primes annuelles constantes, la Caisse nationale des retraites, s'engage à servir à la personne bénéficiaire désignée dans le contrat, si elle est vivante au décès de l'assuré, une rente viagère qui commence à courir le lendemain du jour de ce décès.

6° *Livret de rente viagère différé*. Ce moyen permet à l'assuré de verser ce qu'il veut et quand il veut. Chaque versement est individualisé et donne droit à l'âge fixé par l'assuré entre 50 et 65 ans à une rente. Ces différentes rentes sont additionnées au moment de l'entrée en jouissance.

Ces combinaisons très variées qui répondent à tous les besoins peuvent de plus être réalisées soit à capital aliéné, soit à capital réservé. Cependant pour les rentes de survie on ne peut verser qu'à capital aliéné.

Les versements peuvent être faits soit directement par les déposants ou leurs représentants, soit par des intermédiaires agissant pour le compte de plusieurs déposants (administrations, entreprises, etc...). Ils sont reçus au nom de toute personne à partir de sa naissance. Les mineurs peuvent verser de leurs deniers, mais au-dessous de seize ans, ils doivent être assistés de leur représentant légal.

Le minimum de versement est de 3 fr., le maximum est celui qui correspond au maximum de rente constituable. Ce dernier est depuis la loi du 8 mars 1928 fixé à 30.000 fr., sauf pour les rentes viagères par livret où il reste de 6.000 fr¹.

Le taux de capitalisation est fixé chaque année par décret rendu sur proposition du ministre des finances et avis de la commission supérieure, d'après le rendement du porte-

1. Aucun maximum n'est fixé pour les rentes constituées par les collectivités.

feuille de la Caisse nationale de retraite pour la vieillesse au cours de l'année précédente.

L'Etat accorde de nombreux avantages aux assurés : les contrats sont dispensés de tous droits de timbre ou d'enregistrement sur le capital ou les primes sauf cependant en ce qui concerne les déposants directs pour la fraction de rente excédant 6.000 fr. Des majorations et bonifications sont instituées dans certains cas spéciaux grâce à des crédits budgétaires. Les rentes sont incessibles et insaisissables jusqu'à concurrence de 360 fr; le surplus n'étant cessible que pour un dixième et saisissable pour un autre dixième. Enfin depuis le décret du 26 janvier 1928 le mode de paiement par livret à coupons dont bénéficient les pensionnés de l'Etat a été étendu aux rentes servies par la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse. Les rentiers peuvent désormais percevoir leurs arrérages chez tous les comptables directs du Trésor et même chez les receveurs et facteurs-receveurs des Postes sur simple production d'un carnet à coupons muni de leur photographie. Autrefois, le paiement des arrérages se faisait uniquement sur présentation d'un extrait de l'inscription de la rente au Grand Livre de la Caisse nationale des retraites et d'une carte d'identité photographique.

Le paiement a lieu tous les trimestres. Les arrérages se prescrivent par cinq ans.

A l'occasion de ces différents contrats de rente la Caisse nationale de retraite pour la vieillesse peut entrer en relation avec les caisses d'épargne dont les déposants ont le droit de demander une inscription de rente au moyen des fonds inscrits à leur compte. Elle a de même des rapports avec les sociétés de secours mutuels qui peuvent effectuer le service de leurs pensions à l'aide d'un livret individuel.

Mais de plus, la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse intervient dans le fonctionnement des retraites ouvrières et paysannes et des assurances sociales. Elle gère en outre de nombreux autres fonds qui constituent autant de sections spéciales.

Sections spéciales :

1^o *Section spéciale des retraites ouvrières et paysannes.* — Dans l'organisation des retraites ouvrières et paysannes, par la loi du 5 avril 1910, la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse devait jouer le rôle de régulateur des autres caisses et recevoir tous les salariés n'ayant pas exercé leur choix.

Depuis la loi sur les assurances sociales, cette section est entrée en liquidation. Le règlement d'administration publique du 25 juillet 1930 oblige la Caisse des retraites à verser à la Caisse générale de garantie une somme annuelle correspondant au 1/30 de son solde actif à la date du 31 décembre 1930¹. La Caisse de garantie se charge de couvrir les engagements en cours et gardera le bénéfice final éventuel.

Les comptes présentés dans le rapport de la Caisse des dépôts et consignations retracent les opérations de liquidation qui restent en cours.

2^o *Section spéciale des assurances sociales.* — La Caisse nationale des retraites pour la vieillesse a été autorisée à étendre ses opérations à la couverture des risques vieillesse et invalidité des assurances sociales. Elle représente, sauf pour les départements où existait une caisse départementale de retraites ouvrières et paysannes, la caisse de

1. Ce versement s'élève à 2.771.861 francs correspondant à un actif d'environ 83 millions.

droit commun à laquelle sont affiliés d'office tous les salariés qui ne bénéficient pas de la présomption d'affiliation à une caisse mutualiste ou qui n'ont pas fait choix d'une autre caisse. A cet effet, le décret du 25 juillet 1930 prescrit l'ouverture d'une section spéciale elle-même divisée en deux sous-sections : l'une pour l'assurance obligatoire, l'autre pour l'assurance facultative.

La commission supérieure de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, lorsqu'elle s'occupe des assurances sociales est complétée par dix membres des comités consultatifs des sections départementales désignés par le ministre du travail dont moitié au moins parmi les assurés élus. Ces comités consultatifs sont institués dans les départements où la Caisse des retraites a constitué une section d'assurés. Ils comprennent six membres, dont trois assurés, deux employeurs et un représentant de la commission supérieure de la Caisse nationale. Ils délibèrent sur toutes les questions qui leur sont envoyées pour avis par la commission supérieure et par le directeur de la Caisse en particulier sur les placements, les mesures de propagande, l'organisation et le fonctionnement de l'assurance facultative.

Aux assurés facultatifs la Caisse des retraites offre deux types de contrat : Le contrat d'assurance-vieillesse seul donnant droit à une rente viagère à partir de 60 ans ; le contrat invalidité-vieillesse donnant le droit à une retraite, mais de plus à une pension d'invalidité en cas d'infirmité permanente avant la date d'entrée en jouissance de la rente viagère.

Du point de vue financier les principes qui régissent la section des assurances sociales sont les mêmes que ceux qui s'appliquent à toute caisse primaire de capitalisation.

3^o *Section spéciale des allocations viagères.* — La contri-

bution de l'Etat dans le service des retraites ouvrières et paysannes devait, d'après l'article 4 de la loi du 5 avril 1910, se réaliser sous la forme d'allocations versées à l'assuré âgé de 60 ans et ayant fait au moins trente versements.

Le capital correspondant à ces allocations devait être remis par l'Etat à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, qui était chargée des versements. Mais depuis la loi du 27 février 1912, les allocations sont servies au moyen d'un crédit annuellement inscrit au budget du ministère du Travail et la constitution en capital n'a plus lieu.

Le rôle de la section des allocations viagères se limite désormais à l'exécution des contrats de rentes passés antérieurement.

4° *Fonds de garantie et fonds de rééducation des mutilés.* — Les articles 24 et 25 de la loi du 9 avril 1898, ont confié à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse un rôle tout à fait nouveau destiné à assurer l'exécution de la législation sur les accidents du travail.

La loi de 1898 pose le principe d'une indemnité à la charge du chef d'entreprise en cas d'accident survenu à un ouvrier et interrompant son travail pour plus de quatre jours. Selon qu'il y a mort, incapacité totale ou partielle, permanente ou temporaire des rentes ou indemnités plus ou moins élevées sont dues à l'ouvrier ou à sa famille.

Le chef d'entreprise ou la société d'assurance qui doit verser les arrérages de la rente peut se libérer immédiatement en versant le capital correspondant à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse. Ce versement est même obligatoire en cas de cessation de commerce, faillite, liquidation judiciaire.

Cependant pour augmenter encore les garanties de l'ou-

vrier créancier, la loi de 1898 a prévu la création d'un fonds de garantie destiné à jouer le rôle de caution du chef d'entreprise lorsque son assureur ou lui manqueront à leurs obligations¹.

Ce fonds est géré par la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, cependant il constitue une caisse spéciale ayant son autonomie et dont la comptabilité est entièrement distincte des autres opérations de la Caisse nationale.

Le fonds est alimenté par une contribution des employeurs déterminée par la loi du 30 décembre 1922 : Les exploitants assurés s'en acquittent par une taxe perçue sur toutes les primes d'assurance versées au titre de la législation des accidents du travail; les exploitants non assurés, autre que l'Etat, par une taxe sur le montant des capitaux représentatifs des rentes mises à leur charge. Les taux sont fixés annuellement par décret suivant les résultats des opérations de l'avant-dernière année. Ils s'élevaient respectivement en 1932 à 1 p. 1000 et 2 p. 1000.

Depuis la guerre le fonds de garantie a de plus reçu de nouvelles attributions. La loi du 15 août 1929, modifiant et refondant une série de dispositions législatives des années 1922-24-26-27-28, constitue, au profit des victimes d'un accident du travail survenu avant le 9 janvier 1927, ou de leurs ayants droit, des allocations accordées à titre définitif et destinées à tenir compte de la dépréciation du franc. Ces allocations doivent en principe permettre de réajuster les rentes accordées sur la base d'un salaire moyen de 8.000 fr. Elles ne peuvent être accordées qu'aux invalides d'au moins 20 % ou aux borgnes.

1. La Caisse nationale des retraites pour la vieillesse conserve le droit de poursuivre les débiteurs défaillants pour récupérer les sommes payées par le fonds de garantie.

Une nouvelle loi du 30 avril 1931 contient encore d'autres dispositions au profit des accidentés du travail. Une bonification annuelle de 3.000 fr. est prévue pour ceux auxquels l'assistance d'un tiers est indispensable. Enfin cette dernière loi stipule aussi que les veuves et ascendants des victimes recevront une pension ne pouvant être inférieure à 1.600 fr. par an.

Le rôle du fonds de garantie dans l'application de cette législation est quelque peu différent de celui qui a été étudié précédemment et un compte spécial a dû être ouvert dans les écritures de la Caisse des dépôts et consignations afin de séparer les opérations. Dans le cas présent le fonds est chargé de rembourser au débiteur principal de la rente le montant des allocations dont il a dû faire l'avance. Le remboursement s'effectue avec un intérêt de 5 %. De plus, le fonds de garantie verse directement aux bénéficiaires les allocations qui n'ont pas été réglées à l'échéance suivant les indications de la loi. Des ressources spéciales ont été prévues pour l'alimentation du compte des allocations. Elles sont perçues suivant les mêmes principes que les taxes précédemment étudiées et s'élèvent respectivement à 8 et 20 %.

L'application de la loi du 15 août 1929 a été étendue aux victimes des accidents du travail agricole par la loi du 27 juillet 1930.

Un nouveau compte spécial a été créé à cette occasion alimenté suivant les mêmes règles par des taxes fixées pour 1933 à 4 % du montant des primes d'assurance ou 9 % du montant des capitaux constitutifs de rentes. En attendant que le produit de ces contributions permette d'assurer le fonctionnement régulier du « fonds de majoration des

rentes, spécial à l'agriculture » des avances sans intérêt lui sont faites par le fonds de garantie.

En dehors de la métropole la législation des accidents du travail a été successivement étendue à la Tunisie et au Maroc.

Pour la Tunisie la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse a été chargée de gérer des fonds semblables à ceux créés pour la France.

Le fonds spécial de garantie institué par décret beylical du 15 mars 1921 et décret présidentiel du 24 mai 1932 est alimenté par une taxe sur les mines de 0 fr. 05 par hectare concédé et par des contributions de 2 et 4 % respectivement perçues sur les primes d'assurance ou les capitaux constitutifs de rentes. Cependant ici la responsabilité de la Caisse nationale des retraites n'est pas aussi étendue. Elle est uniquement chargée de la gestion du fonds et les insuffisances éventuelles de ressources devraient être couvertes par le Trésor tunisien.

Les fonds de majoration des rentes sont gérés dans les mêmes conditions et alimentés par des ressources identiques à celles des fonds métropolitains correspondants.

Il en va de même du fonds spécial de garantie pour le Maroc créé par dahir du 25 juin 1927 et décret du 13 mars 1928.

Enfin la loi du 14 mai 1930, a confié à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse la gestion d'un autre fonds dit « Fonds spécial de rééducation professionnelle des mutilés du travail ». Dans le but de permettre aux accidentés du travail, qui ne peuvent continuer l'exercice de leur profession primitive, d'apprendre un nouveau métier, la loi de 1930 a décidé leur admission gratuite dans les écoles de rééducation professionnelle des mutilés de guerre.

La mise en application de cette loi a nécessité la création d'un fonds qui supporte les dépenses de rééducation et accorde aux familles des rééduqués les allocations nécessaires. Les ressources sont constituées par des taxes de 0,50 % du montant des primes et 2 % du montant des capitaux constitutifs de rentes.

La faveur dont la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse jouit auprès des épargnants s'est traduite depuis une dizaine d'années par une augmentation rapide du montant des versements annuels¹. Si la crise économique a depuis 1932 engendré un léger ralentissement dans l'afflux des capitaux, cet établissement n'en demeure pas moins en pleine prospérité².

Les résultats de l'année 1933 en apportent la confirmation puisque avec des versements s'élevant à 1.015 millions et un montant d'arrérages payés de 610 millions, la Caisse des retraites réalise un chiffre d'affaires aussi important que toutes les compagnies d'assurance sur la vie réunies.

Ce succès trouve d'ailleurs son explication dans les conditions particulièrement favorables qui sont réservées à cette institution.

Ne supportant que faiblement le poids des impôts qui surchargent les compagnies d'assurances, n'ayant pas d'intermédiaires à payer, ni de capital à rémunérer, la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse peut éta-

1. 1923	284 millions	1929.....	936 millions
1924	282 —	1930.....	1.491 —
1925	305 —	1931.....	1.526 —
1926	371 —	1932.....	1.486 —
1927	480 —	1933.....	1.015 —
1928	686 —		

2. Au bilan du 31 décembre 1933 la fortune de la Caisse représentait 42.320 millions (non compris les sommes afférentes aux sections spéciales).

blir des tarifs qui lui permettent d'éliminer la concurrence des entreprises privées.

Cette situation pouvait trouver sa justification, tant que la Caisse des retraites ne s'adressait qu'à la petite épargne; mais l'élévation du maximum de rente par la loi de 1928 a fait perdre à la Caisse nationale son caractère d'institution sociale pour lui donner une tendance nettement commerciale.

Dès lors, la Caisse des retraites s'expose à toutes les critiques qui peuvent atteindre les interventions de l'Etat dans le domaine industriel ou commercial et qui s'adressent aussi aux Caisses nationales d'assurances en cas d'accident ou de décès.

Section II. — Caisses nationales d'assurances en cas de décès et en cas d'accidents.

Créée sur le même modèle que la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, les caisses nationales d'assurances présentent avec elle de nombreuses caractéristiques semblables. Leur évolution comporte d'ailleurs les mêmes phases et le caractère social des débuts semble s'effacer peu à peu sous une volonté de concurrence avec les entreprises privées sur lesquelles ces établissements ont l'avantage d'un fonctionnement assuré par des caisses publiques et d'exonérations fiscales importantes.

Bien que l'assurance en cas de décès et l'assurance en cas d'accidents soient complètement distinctes, qu'elles fassent l'objet de deux caisses différentes, dont les opérations apparaissent séparées dans les comptes de la Caisse des dépôts et consignations, la similitude de leur organisation administrative, réalisée par la loi fondamentale du 11 juillet

1868, permet de les étudier dans une même section et de n'établir de distinction qu'à l'égard de leur fonctionnement respectif.

Organisation administrative. — L'organisation des deux caisses d'assurance diffère assez peu de celle de la Caisse nationale des retraites.

La gestion en est confiée à la Caisse des dépôts et consignations, elle est gratuite et ne comporte que le remboursement des frais administratifs¹.

Toutes les recettes disponibles doivent dans les huit jours, au plus tard, être placées en bons du Trésor, rentes ou obligations garanties par l'Etat et en prêts aux départements et communes.

Une même commission supérieure est instituée pour les deux caisses; elle est nommée par le ministre du travail et fonctionne auprès de lui. Sa composition actuelle révèle la présence dans son sein, de parlementaires, de hauts fonctionnaires et de quelques représentants des intéressés. Elle doit donner son avis sur tous les problèmes concernant l'administration des caisses et plus particulièrement sur les questions de tarif ou d'extension du champ d'action des deux organismes. La commission présente chaque année, au Président de la République, un rapport sur la situation matérielle et morale des deux établissements, qui est communiqué aux Chambres.

Les fonctionnaires de la Direction générale de la Caisse des dépôts, les comptables directs du Trésor et les receveurs des postes, forment le personnel des deux caisses d'assu-

1. Ce remboursement n'a lieu que depuis le 1^{er} janvier 1920, antérieurement la Caisse des dépôts et consignations supportait toutes les dépenses sauf cependant en ce qui concerne la branche « accidents du travail » pour laquelle un léger prélèvement était effectué sur les primes versées.

rance et participent à la souscription des contrats et à la réception des primes.

Des ristournes sont accordées à ces agents, afin de rémunérer le travail supplémentaire qui leur est imposé.

Conçues en vue de faciliter la prévoyance parmi les épargnants et placées sous la garanties de l'Etat, ces deux caisses ont été financièrement organisées pour ne réaliser aucun bénéfice, mais aussi pour que leur fonctionnement n'impose aucune charge supplémentaire aux contribuables.

Fonctionnement des deux caisses. — La caisse d'assurance en cas de décès a pour objet de garantir aux héritiers ou ayants droit de l'assuré, le payement d'une somme en rapport avec la prime unique ou les primes annuelles versées. La caisse d'assurance en cas d'accidents est chargée de constituer des pensions viagères à ceux qui sont atteints d'une incapacité permanente de travail et d'accorder des secours à la famille de ceux qui ont péri par suite d'accidents.

I. Caisse nationale d'assurance en cas de décès.

A l'origine, la caisse d'assurance en cas de décès ne pouvait consentir que des assurances pour la vie entière, mais de nombreuses lois subséquentes ont élargi le champ d'opération de la caisse et augmenté le maximum des capitaux qu'elle pouvait assurer sur une même tête¹.

De nombreuses combinaisons sont désormais possibles :

1^o Assurance mixte. — Cette assurance donne droit au payement d'un capital, soit au terme du contrat si l'assuré est vivant, soit immédiatement après son décès s'il

1. Loi du 30 novembre 1894 assurances temporaires. Loi du 17 juillet 1897 assurances mixtes. Loi du 9 avril 1910 assurance de capital différé. Loi du 4 décembre 1913 assurances collectives, Loi du 8 mars 1925 assurances totales, assurances à terme fixe.

meurt avant l'échéance. Elle peut aussi être contractée sur deux têtes, le paiement ayant lieu soit à l'échéance du contrat, soit au premier décès.

Toute personne âgée de 12 ans au moins et de 60 ans au plus, si elle n'est ni aliénée ni interdite, peut être l'objet d'une proposition d'assurance. La Caisse nationale d'assurance-décès, peut aussi passer des contrats avec les sociétés de secours mutuels ; une proposition spéciale doit être faite pour chaque membre.

Les paiements de l'assuré peuvent être représentés par une prime unique ou par des primes annuelles. Dans ce dernier cas, les versements successifs doivent avoir lieu à la date anniversaire du premier.

Les intérêts moratoires commencent à courir après 30 jours de retard. Lorsque le montant des impayés s'élève au double des droits dus pour une année, la résiliation est de plein droit.

2^o *Assurance pour la vie entière.* — Ce contrat engendre le versement d'un capital au décès de l'assuré, quelle qu'en soit l'époque.

La somme assurée est incessible et insaisissable. Toute proposition régulière donne lieu à l'émission d'un livret. Les primes sont acquittées chaque année ou par fraction de six mois, trois mois, un mois. En cas de non-paiement à la date fixée, les versements peuvent encore être faits pendant l'année qui suit avec intérêts moratoires. Au delà de ce délai, l'assurance est résiliée de droit et les versements antérieurs considérés comme constituant une prime unique donnant droit au décès à un capital correspondant.

Des contrats collectifs sont possibles avec les sociétés de secours mutuels. Leur objet est de payer à ces sociétés au

décès de leurs sociétaires, une somme fixe ne pouvant excéder 1.000 francs. Ces assurances faites pour une année, doivent comprendre tous les membres de la société âgés de plus de 12 ans et de moins de 94 ans. Cette assurance permet aux sociétés de secours mutuels de se garantir contre les risques qu'une épidémie ferait courir à un organisme essentiellement local.

3^o *Assurance temporaire.* — Le but est de payer un capital au décès de l'assuré s'il se produit avant le terme du contrat. La contre-assurance des primes est possible. Cette forme de contrat permet en particulier, à la Caisse nationale d'assurance au décès, d'après la loi du 30 novembre 1894, de garantir aux constructeurs ou acquéreurs d'habitations à bon marché, qui se libèrent du prix de leur habitation au moyen d'annuités, le paiement des annuités restant à échoir au cas où leur décès surviendrait avant leur libération complète.

L'assurance peut se faire à prime unique ou à primes annuelles constantes dont le montant ne doit pas être inférieur au risque de la première année, ou encore à primes annuelles décroissantes proportionnelles au risque de chaque année.

Les intérêts de retard sont dus en cas de non-paiement, dans les 30 jours de l'échéance. Trois mois après une lettre recommandée est adressée à l'assuré; si elle reste sans effet pendant 15 jours, l'assurance est résiliée¹.

1. *Fonds spécial de garantie pour le remboursement des prêts consentis aux invalides de guerre bénéficiaires de la législation sur les habitations à bon marché et le crédit immobilier.*

Certains invalides de guerre en raison de leur mauvais état de santé ne sont pas admis par la Caisse nationale assurance décès au bénéfice de l'assurance temporaire et ne peuvent ainsi contracter une police ayant pour objet de garantir les remboursements des prêts qui sont consentis pour l'acquisition des habitations à bon marché.

La loi du 8 juin 1930 a donc créé un fonds spécial uniquement destiné à

Un système semblable a été institué par la loi du 5 décembre 1922, en garantie des prêts effectués par les sociétés de crédit immobilier et par la loi du 13 juillet 1928, au sujet des habitations à loyer moyen.

De même, les polices d'assurance temporaire sont acceptées comme garanties de prêts par les sociétés mutuelles de crédit maritime de la loi du 4 décembre 1913, par les banques populaires (loi du 24 octobre 1919), par les caisses locales de crédit agricole pour les prêts à long terme, qu'elles peuvent consentir en vertu de la loi du 5 août 1920.

4° *Arsurance dotale.* — Cette combinaison permet, moyennant le versement de primes annuelles, d'assurer le paiement d'un capital dans un nombre d'année déterminé, si l'enfant désigné au contrat est vivant à cette époque. Si l'assuré meurt avant l'échéance du contrat, le service des primes cesse, mais le capital reste intégralement garanti à l'échéance. Au contraire, si l'enfant décède les primes sont immédiatement remboursées sans intérêts.

5° *Assurance à terme fixe.* — Le versement de primes annuelles donne droit dans un certain nombre d'années, au paiement d'un capital déterminé que l'assuré soit vivant ou non à cette époque.

Le décès de l'assuré suspend le service des primes sans rien changer au contrat.

effectuer cette catégorie d'opérations et géré par la Caisse des dépôts et consignations à titre de service spécial.

Les bénéficiaires sont désignés par l'office national des mutilés en tenant compte à la fois des limites d'un crédit budgétaire accordé par le ministère de la Santé publique et des disponibilités des fonds sur lesquelles est prélevé le montant des surprimes correspondant à la couverture des risques plus élevés présentés par les postulants.

Au 31 décembre 1933, le fonds assurait un total de capitaux de 33 millions 557.602 francs

5° *Assurance de capital différé.* — Cette assurance garantit le versement d'un capital au cas où l'assuré est encore vivant à l'expiration d'un nombre d'années déterminé. Si l'assuré meurt avant l'échéance, les primes restent acquises à la Caisse nationale d'assurance décès, à moins qu'il n'ait contracté sous condition de réserve des primes, auquel cas, elles seraient remboursées aux héritiers. Le différé est au minimum d'un an. L'âge de l'assuré au jour de l'échéance doit être au maximum de 65 ans. Les sommes assurées sont incessibles et insaisissables jusqu'à concurrence de la moitié ou d'au moins 600 francs. Cette combinaison peut aussi se réaliser au moyen de versements facultatifs, l'assuré versant à des époques quelconques, les sommes qu'il veut et le capital acquis à l'échéance représentant la somme des capitaux correspondant à chacun des versements.

Ces combinaisons très nombreuses et très souples, sont soumises à quelques règles générales : Le maximum des capitaux que la Caisse est autorisée à garantir sur une même tête, est fixé depuis le loi du 8 mars 1928, à 100.000 francs. Les contrats sont exonérés des taxes annuelles d'abonnement au timbre et d'enregistrement pour les contrats ne portant que sur un versement maximum de 50.000 francs au décès. Pour ceux qui dépassent 50.000 francs, les taxes sont perçues sur la fraction en excédent.

Les assurances ne sont en général conclues qu'après un examen médical de l'assuré. Cependant, si le capital garanti est supérieur à 8.000 francs, cette visite n'a pas lieu, mais toute assurance contractée moins de deux ans avant le décès de l'assuré demeure sans effet, sauf toutefois les cas de mort violente résultant d'un accident corporel. Tous les contrats de la Caisse comportent une clause de déchéance au sujet du décès de l'assuré, quelle qu'en soit

l'époque, résultant de causes exceptionnelles qui sont définies dans la police. Lorsque l'assurance demeure sans effet, les versements sont remboursés sans intérêt aux ayants droit, mais jamais le montant du remboursement ne peut excéder la somme garantie au décès.

Par exception, les assurances à capital différé ne sont soumises à aucun maximum, elles sont dispensées de visite médicale et complètement exemptes des droits de timbre et d'enregistrement.

Les capitaux assurés peuvent à l'échéance du contrat, être transférés à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse pour la constitution d'une rente viagère individuelle ou reversible sur une tête quelconque.

Enfin, depuis la loi du 8 mars 1928, la Caisse nationale d'assurance-décès a été autorisée à consentir au rachat de ses contrats dans les limites fixées chaque années par la commission supérieure.

II. *Caisse nationale d'assurance en cas d'accidents.*

Les opérations effectuées par la Caisse nationale assurance-accidents résultent de lois du 11 juillet 1868 et du 24 mai 1899.

1° *Assurances régies par la loi du 11 juillet 1868.* — Suivant sa fonction primitive, la Caisse est chargée de consentir aux chefs d'entreprises industrielles ou agricoles ainsi qu'aux employés et ouvriers de ces entreprises, des assurances leur donnant droit à une pension viagère en cas d'accident entraînant une incapacité permanente de travail. La veuve et les enfants mineurs de l'assuré ou à leur défaut, ses père ou mère sexagénaires, reçoivent des secours lorsque l'accident a provoqué le décès.

Les assurances sont annuelles; elles peuvent être contractées au profit de toute personne âgée de plus de 12 ans au moyen du versement d'une prime s'élevant, au choix du souscripteur, à 8, 5 ou 3 francs.

Les accidents sont divisés en deux classes :

1^o Ceux qui ont provoqué une incapacité absolue de travail donnent droit à une pension calculée sur un capital égal à 640 fois la cotisation annuelle avec un minimum de 200 francs pour les versements de 5 francs et de 150 francs pour ceux de 3 francs.

2^o Ceux ayant occasionné pour l'assuré, une incapacité permanente du travail de sa profession engendrent le paiement d'une rente inférieure de moitié à la précédente.

Les secours alloués à la famille, sont réglables en deux annuités d'un montant total égal à deux années de la pension de la première catégorie.

Une assurance collective peut être contractée au profit des ouvriers ou membres d'une administration publique, d'un établissement industriel ou agricole, ou d'une société de secours mutuels.

Trois modes différents d'assurance collective peuvent être envisagés :

L'assurance « sans clause de substitution », donnant droit à la délivrance à chaque assuré, d'un livret individuel dont la validité se prolonge pendant toute l'année, même lorsqu'il cesse de faire partie de la collectivité.

L'assurance « avec clause de substitution et nombre fixe d'assurés » permettant au chef d'entreprise de modifier la liste nominative qu'il a fournie à la signature du contrat.

L'assurance « avec clause de substitution et nombre variable d'assurés » réservant au souscripteur le droit de modifier qualitativement et quantitativement, la liste des

bénéficiaires. La police fixe un nombre moyen d'assurés pour l'année, si le chiffre en est dépassé, il y a lieu à versement complémentaire, s'il n'est, au contraire, pas atteint, la Caisse procède à des remboursements.

Le service des pensions viagères est effectué par la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse à laquelle la Caisse d'assurance verse le capital nécessaire.

Cette branche de la Caisse nationale ne donne lieu qu'à des opérations infimes auxquelles il faut ajouter les contrats d'assurance passés en vertu de la loi de 1868 au profit des sapeurs-pompiers. Les communes ont en effet, l'obligation de par la loi du 5 avril 1851, de servir aux sapeurs-pompiers, victimes de leur dévouement, des pensions et des secours. La caisse d'assurance en cas d'accident leur prête son concours à cet effet et la prime est versée directement par le ministère de l'Intérieur par prélèvement sur une subvention créée par la loi de finances du 13 avril 1898 au profit des communes. En cas de mort, la veuve ou les orphelins ont droit aux deux tiers de la pension que l'assuré aurait pu obtenir.

2^o *Assurances régies par la loi du 24 mai 1899.* — La loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail, imposait aux chefs d'entreprise de lourdes charges et les compagnies privées d'assurance ne consentaient à les couvrir qu'en vertu de contrats très onéreux. Pour éviter les abus et régulariser le marché des assurances, la loi du 24 mai 1899 autorisa la Caisse nationale d'assurance-accidents à étendre ses opérations à l'assurance des accidents du travail ayant entraîné la mort ou une incapacité permanente absolue ou partielle¹.

1. La Caisse nationale d'assurance-accidents comme les compagnies privées d'assurance est tenue au versement des contributions perçues sur les capitaux assurés et destinées à alimenter les divers fonds de garantie étudiés dans la section I du présent chapitre.

La Caisse garantit le paiement des rentes et les frais judiciaires, les frais médicaux et pharmaceutiques, les frais funéraires et les indemnités journalières qui seraient dues jusqu'à la constitution de la rente.

Les contrats sont établis de façon à s'adapter aux conditions particulières de chaque entreprise. La durée en est fixée dans la police et la reproduction a lieu par tacite reconduction. Le tarif est variable suivant la nature du risque, mais la Caisse nationale peut, de plus, tenir compte de l'organisation de la sécurité réalisée dans l'établissement en majorant ou en réduisant les primes portées au tarif jusqu'à concurrence de 30 %. La majoration peut même atteindre 60 % pour les mines et minières. Par contre, la garantie de l'assuré est totale, puisque la Caisse ne résilie jamais ses contrats, quel que soit le nombre ou la gravité des accidents survenus.

Les primes sont payables par trimestre et à terme échu. A chaque terme, dans les dix jours, l'assuré envoie un relevé des salaires correspondant au trimestre précédent et la Caisse détermine alors le montant des sommes à verser.

Les accidents doivent être déclarés à la mairie et copie de la déclaration doit être, le jour même, adressée au directeur de la Caisse des dépôts et consignations et au trésorier payeur général du département. Toutes les assignations et citations à enquête doivent être transmises au trésorier payeur, la Caisse nationale seule ayant la direction des instances judiciaires.

Un régime spécial a été établi pour les accidents survenus dans les exploitations agricoles. Ceux-ci, ne sont, en effet, pas soumis à la loi du 9 avril 1898, mais une loi du 30 juin 1899 met cependant à la charge des exploitants, les acci-

dents survenus à toute personne occupée à la conduite ou au service des machines agricoles mues par un moteur inanimé. Le caractère saisonnier des travaux agricoles qui s'effectuent avec un personnel variable, exige des contrats d'assurance spéciaux. Ils sont passés pour un an, mais peuvent n'être rendus effectifs que pendant quelques jours, à la volonté de l'assuré.

Le contrat interrompu, peut être repris au moyen d'un avis adressé à la caisse et accompagné du versement correspondant au nombre de jours de travail prévu.

D'une manière générale, tout employeur non assujéti à la loi de 1898, peut s'assurer volontairement pour les accidents qui surviendraient à l'occasion du travail.

Les assurances régies par la loi du 24 mai 1899, bien qu'elles puissent se cumuler avec celles de la loi de 1868, ont fait perdre à ces dernières tout l'intérêt qu'elles comportaient et constituent désormais, la seule branche active de la Caisse nationale d'assurance-accidents.

Du point de vue social les Caisses d'assurance en cas de décès et en cas d'accidents semblent un échec et ne paraissent pas avoir réussi à « développer la prévoyance parmi les épargnants » comme l'espéraient leurs fondateurs. On peut, en effet, constater l'insignifiance des opérations relatives à la loi du 11 juillet 1868¹ et remarquer en ce qui concerne les assurances en cas de décès que leur développement est presque tout entier postérieur à la loi du 8 mars 1928².

1. En 1933 les cotisations perçues à ce titre se sont élevées à 1.137 francs.

2. Capitaux assurés au cours des 10 dernières années (en millions) :

1924	676	1929	2.515
1925	867	1930	4.200
1926	1.037	1931	5.887
1927	1.231	1932	7.159
1928	1.572	1933	7.616

Or cette loi en élevant à 100.000 francs le maximum des capitaux qui peut être garanti sur une même tête a donné aux opérations de la Caisse un caractère nettement commercial tandis que, par ailleurs, le domaine réservé à la Caisse d'assurance en cas d'accident par la loi de 1899 révèle une tentative non dissimulée de concurrence aux compagnies privées.

L'intervention de l'Etat en cette matière, tout comme pour les retraites pour la vieillesse, ne comporte dès lors plus d'utilité réelle.

Il semble que la libre concurrence soit suffisante pour régulariser le marché des assurances et qu'il y ait une certaine contradiction entre la recherche d'un abaissement des primes d'une part et la réglementation imposée, d'autre part aux assureurs pour éviter qu'une concurrence trop active ne les engage à abandonner le minimum de garantie indispensable.

Dans ces conditions le fonctionnement des deux caisses perd la plus grande partie de son utilité et ne présente plus que le désavantage d'augmenter encore la somme des capitaux que la Caisse des dépôts et consignations à la mission de gérer.

Section III. — Fonds spécial de retraites des ouvriers des établissements industriels de l'Etat.

La loi du 21 mars 1928 a créé un fonds spécial destiné à assurer le service des retraites pour les ouvriers des établissements industriels de l'Etat, qui bénéficiaient autrefois des dispositions de la loi du 21 octobre 1919, modifiée par celle du 14 avril 1924 et recevaient des pensions servies par le Trésor.

Les ouvriers des manufactures de l'Etat, des établissements militaires de la guerre, des arsenaux de la Marine, de l'atelier général du Timbre, etc., supportent une retenue de 6 % sur leur salaire ; la contribution de l'Etat s'élève à la même somme et l'ensemble est versé au fonds spécial géré par la Caisse des dépôts et consignations.

Sur ces versements un tiers est affecté à l'alimentation du fonds spécial tandis que les $\frac{2}{3}$ restant sont versés à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse au compte individuel des intéressés. La rente viagère correspondante est imputée sur le montant de la pension prévue par la loi.

Les recettes du fonds spécial sont constituées par la double contribution des ouvriers et de l'Etat, par l'intérêt du compte courant ouvert à la Caisse des dépôts et consignations, par des subventions et aussi par une contribution complémentaire de l'Etat fixée chaque année par la loi de finances et destinée, conformément à l'article 3 de la loi, à constituer un fonds de réserve suffisante pour pouvoir dans l'avenir faire face à la totalité de ses charges.

Les dépenses comprennent en effet : les transferts à la Caisse nationale de retraites pour la vieillesse, le paiement des pensions et complément de pensions, les remboursements à la Caisse des dépôts et consignations des frais administratifs. Le total en est actuellement supérieur aux recettes normales.

Les opérations d'inscription et d'annulation de pensions sont à la charge d'un fonctionnaire spécial nommé par le Directeur général de la Caisse des dépôts et qui remplit le rôle d'agent comptable.

Il est assujéti à un cautionnement et justiciable de la Cour des comptes à laquelle il remet un compte de gestion.

Les opérations du fonds spécial des retraites des ouvriers

des établissements industriels de l'Etat marquent, depuis la fondation, une progression constante. De nombreux décrets ont, en effet, accordé le bénéfice de la loi du 21 mars 1928 à des catégories d'ouvriers qui n'étaient primitivement pas prévues; par exemple les cantonniers des Ponts et Chaussées et les ouvriers des écoles nationales d'Arts et Métiers.

Aussi au cours de l'année 1933, le fonds a encaissé un total de recettes de 217 millions qui marque déjà toute son importance.

Section IV. — Caisse intercoloniale des retraites

Antérieurement à la loi du 14 avril 1924, sur les pensions civiles et militaires le régime des retraites auquel étaient soumis les fonctionnaires coloniaux européens des cadres locaux ne présentait aucune unité. Chaque colonie avait son système particulier et des règles très diverses créaient des injustices entre les agents de colonies différentes. Aucune solidarité n'existait entre les caisses locales dont quelques colonies n'étaient même pas pourvues et lorsqu'un fonctionnaire changeait de colonie, il était exposé à perdre ses droits à pension antérieurement acquis.

Cet état de choses justifia la création par l'article 71 de la loi du 14 avril 1924 d'une Caisse intercoloniale des retraites dont l'organisation administrative et les modalités de fonctionnement résultent du règlement d'administration publique au 1^{er} novembre 1928.

Organisation administrative. — La Caisse est un établissement public, doté de la personnalité civile, ayant son siège à Paris, et géré par un conseil d'administration com-

posé de 11 membres dont huit hauts fonctionnaires de la métropole et trois tributaires de la caisse. Le conseil s'occupe de toutes les questions d'ordre général concernant le régime des pensions servies par la Caisse. Les délibérations ne sont exécutoires que si, dans un délai de vingt jours, le ministre des colonies n'a pas refusé son approbation.

Les services de la Caisse intercoloniale sont constitués par deux organes distincts :

1° Un service de concession et de liquidation de pensions dirigé par le directeur du personnel et des colonies au ministère des Colonies. Il comprend un personnel permanent secondé par un personnel auxiliaire pris parmi les fonctionnaires du ministère. Il est chargé de l'application de toutes les mesures d'ordre administratif.

2° Un service technique et financier assuré par la Caisse des dépôts et consignations.

Fonctionnement. — Le régime financier de la Caisse est celui de la capitalisation collective.

Elle assure des retraites à tous les fonctionnaires et agents des cadres locaux européens des colonies, protectorats et pays à mandat dont les emplois ne donnent pas lieu à pension sur le Trésor public.

La Caisse intercoloniale doit reprendre activement et passivement toutes les caisses et organismes de retraites ou de prévoyance qui fonctionnaient avant la promulgation de la loi. Quant aux colonies qui n'avaient pas de caisses de retraites, elles sont tenues de verser au nouvel organisme une contribution initiale fixée par décret.

La Caisse fonctionne seulement depuis le 1^{er} juillet 1929, ses ressources sont constituées par :

1° La retenue de 6 % sur les traitements.

2° La contribution complémentaire des colonies consistant en un pourcentage du traitement versé par le budget qui supporte ce traitement.

3° Les subventions et contingents autrefois fournis par les budgets aux caisses locales.

4° La part autrefois attribuée aux caisses locales dans le produit des amendes, saisies et confiscations en matière de douane et de contributions indirectes.

5° Les versements de l'Etat pour les dépenses qui lui incombent.

6° Les revenus du portefeuille.

7° Les dons et legs.

8° Les contributions supplémentaires imposées aux colonies pour assurer le fonctionnement de l'organisme en cas d'insuffisance.

Les dépenses de la Caisse sont principalement constituées par le paiement des arrérages et par des versements à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse et à la caisse nationale d'assurance en cas de décès en faveur des fonctionnaires qui ne présentent pas les conditions requises pour avoir droit au paiement d'une pension.

La Caisse intercoloniale des retraites qui répond à un besoin réel et a fait cesser les injustices résultant de régimes de retraites trop différents a déjà pris une grande importance.

Au 31 décembre 1933 elle avait mis en paiement un total de 41.320.022 francs pour 6.163 livrets et la valeur de son portefeuille au 31 décembre dépassait 277 millions.

Section V. — Fonds de prévoyance de l'aéronautique.

Les risques particulièrement importants que comporte la navigation aérienne, tant par la fréquence que par la gravité des accidents, ont incité les pouvoirs publics à créer au profit des aviateurs civils ou militaires une institution de prévoyance spéciale. La loi du 30 mars 1928 a ainsi organisé le fonds de prévoyance de l'aéronautique qui se partage en deux sections fonctionnant séparément et destinées l'une à l'aéronautique nationale, l'autre à l'aéronautique commerciale.

Le fonds de prévoyance de l'aéronautique nationale a pour mission de verser des indemnités au personnel navigant des formations militaires, maritimes ou des corps techniques atteints, d'infirmités graves provoqués par des accidents survenus en service commandé, hors le cas de mobilisation ou de participation à des opérations de guerre.

Les maladies dues aux fatigues particulières qui résultent de la navigation aérienne, donnent droit à des indemnités semblables.

En cas de décès, la veuve, les enfants et les ascendants de la victime, peuvent recevoir des allocations.

Le fonds est géré par la Caisse des dépôts dont le directeur est pour cet objet, assisté d'une commission composée de fonctionnaires civils et militaires.

La Caisse perçoit le produit du prélèvement sur les diverses indemnités ou primes que reçoit le personnel.

Le taux du prélèvement est fixé chaque année par décret. Il était en 1933, de 10 %.

Les autres ressources du fonds, sont le montant des dons et legs et les revenus du portefeuille. Exceptionnellement,

des crédits budgétaires sont actuellement versés pour permettre aux victimes de certains accidents survenus avant le 1^{er} avril 1927, de participer au bénéfice de la loi.

La Caisse des dépôts doit payer les allocations aux ayants droits. Le montant de l'indemnité est variable suivant le grade ou l'emploi de l'intéressé. Elle est égale à 100.000 fr. pour les officiers ou assimilés; 50.000 francs pour les sous-officiers ou assimilés et 25.000 francs pour les caporaux, soldats ou assimilés.

L'organisation et le fonctionnement du fonds de prévoyance de l'aéronautique commerciale, sont à peu près semblables. Le prélèvement reste remplacé par une prime supportée pour un tiers par le personnel et pour deux tiers par le chef d'entreprise auquel incombe le versement.

Le taux de la prime est fixé chaque année par un décret contresigné des ministres de l'air, du travail et des finances et pris après avis d'une commission composée de fonctionnaires, de représentants des entreprises et du personnel intéressé. Le tarif adopté pour l'année 1933, s'élevait à 8 % des salaires ou à 25 francs par heure de vol selon que le personnel pratique régulièrement ou occasionnellement la navigation aérienne.

Ces deux fonds ne s'adressant qu'à un nombre de bénéficiaires assez restreint ne donnent lieu qu'à un très faible mouvement de capitaux. Leur intérêt principal est de compléter l'organisation de la prévoyance obligatoire au profit d'une corporation particulièrement exposée et qui mérite aussi l'attention particulière des pouvoirs publics.

Section VI. — Caisse nationale d'épargne¹.

La création de la Caisse nationale d'épargne par la loi du 9 avril 1881, correspond au désir de favoriser le développement de l'épargne en lui donnant plus de facilité encore que les caisses d'épargne ordinaires.

L'administration des postes avec les nombreux bureaux dont elle dispose sur toute l'étendue du territoire, est aussi à même de recueillir les sommes les plus minimes et contribue à donner aux épargnants l'élan auquel un trop grand éloignement viendrait mettre obstacle.

Par son organisation, la Caisse nationale d'épargne répond aussi à tous les besoins des petits épargnants, tandis que son régime financier, semblable à celui des caisses privées, offre une sécurité qui justifie la prospérité dont elle jouit.

Administration et organisation. — La Caisse nationale d'épargne est un établissement public fonctionnant sous la garantie de l'Etat et l'autorité du ministre des postes qui doit présenter chaque année, un rapport sur la situation et les opérations de la Caisse. Le rapport est publié au *Journal officiel* et distribué aux deux Chambres.

L'administration centrale est dirigée par un directeur qui s'occupe des services administratifs généraux et surveille les opérations de l'agent comptable. Celui-ci centralise dans sa comptabilité, toutes les opérations effectuées dans les succursales. Il est nommé par décret du Président de la République sur proposition du ministre des postes et

1. Voir annexe, n° 2.

après avis du ministre des finances. Il est justiciable de la Cour des comptes.

Les opérations de la Caisse nationale d'épargne sont effectuées par tous les bureaux de poste de plein exercice et établissements de facteur receveur de France, de Corse, d'Algérie, de Tunisie et du Maroc. Mais les comptes courants ne sont tenus que dans les succursales, au nombre de 43 et à la direction de la Caisse pour le département de la Seine. Chaque succursale a une circonscription qui comprend souvent plusieurs départements.

La comptabilité des succursales est l'objet d'un contrôle centralisé au siège de certaines des directions régionales des postes, télégraphes et téléphones. Ces contrôles sont au nombre de 7; ils tiennent en double les comptes courants ouverts dans les succursales et doivent s'assurer périodiquement de la concordance.

Les versements s'effectuent dans les bureaux de poste. Le premier donne lieu à la délivrance d'un livret sur lequel les versements ultérieurs sont constatés au moyen de timbres-épargne. Comme pour les caisses privées, le minimum est de 1 franc¹ et le maximum total est de 20.000 francs. Toutefois, le maximum est porté à 100.000 francs, soit de plein droit, pour toutes les sociétés de secours mutuels, d'habitations à bon marché, etc..., soit sur autorisation spéciale pour les sociétés ayant un caractère de mutualité, de prévoyance, de coopération ou de bienfaisance. Les versements sont acceptés dans n'importe quel bureau de poste. Il en est de même pour les remboursements qui

1. Des bulletins d'épargne que le déposant revêt jusqu'à concurrence de 1 franc de timbres-poste, permettent d'économiser des sommes inférieures à 1 franc.

doivent être effectués dans le délai maximum de 15 jours¹. Mais l'administration des postes a, de plus, organisé un système de remboursement partiel à vue : le déposant peut, dans un bureau de son choix, se faire tenir un « compte local » lui permettant d'obtenir des paiements immédiats dans ce bureau, tout en lui laissant la faculté d'effectuer des opérations dans les autres bureaux. Enfin, les paiements peuvent avoir lieu par mandats-poste, par mandats télégraphiques, par virement à un compte de chèques postaux, etc... A ces multiples combinaisons qui donnent aux épargnants les mêmes facilités qu'un dépôt à vue, la Caisse nationale d'épargne en ajoute d'autres qui permettent d'augmenter son champ d'action. C'est ainsi que des succursales navales fonctionnent à bord des navires de l'Etat et dans les divisions des équipages de la flotte. Les opérations de dépôts et de retrait, peuvent y être faites et le marin, par cet intermédiaire, reçoit de l'argent de France ou en expédie. De même aux colonies, dans tous les corps de troupe, sont installées des « succursales régimentaires ». A l'étranger, une caisse d'épargne peut être instituée dans les villes où fonctionne un bureau de poste français sous la direction d'un receveur des postes et la surveillance d'un consul. Mais les deux succursales qui existaient ainsi à Port-Said et à Alexandrie ont été supprimées depuis le 31 mars 1931.

Dans le même but de donner toujours les plus grandes facilités aux épargnants, les facteurs desservant les localités non pourvues d'un bureau de poste ou les sections écartées d'une commune, sont tenus à recevoir les versements, ainsi que les autorisations de remboursement à toucher.

1. Sauf application de la clause de sauvegarde.

Enfin, les instituteurs et les institutrices peuvent être appelés à effectuer des opérations de versement pour le compte de leurs élèves.

En dehors des réceptions de versement et des remboursements, les bureaux de poste effectuent encore pour les déposants plusieurs autres opérations accessoires.

Ainsi, un titulaire de livret peut demander le transfert de la totalité de son compte à une caisse d'épargne ordinaire ou réciproquement. Le transfert a lieu sans frais.

D'autre part, d'après l'article 2 de la loi du 20 juillet 1895, modifié par la loi du 22 juillet 1927, tout déposant dont le crédit est suffisant, peut faire acheter sans frais 6 francs de rente au minimum ou des obligations des chemins de fer de l'Etat et du service des postes, télégraphes et téléphones.

Le déposant peut se faire livrer les titres ou les laisser en dépôt à son compte¹. Dans ce dernier cas, l'encaissement des arrérages est effectué par l'agent comptable et les sommes correspondantes sont inscrites au compte courant. Le titulaire du livret peut ensuite faire vendre son titre, mais le produit de la vente est alors porté à un compte courant spécial non productif d'intérêts.

Le déposant peut encore demander que soient effectués pour lui des versements à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse.

La Caisse nationale d'épargne sert à ses déposants, des intérêts qui sont acquis chaque année, au 31 décembre et doivent donner lieu à une inscription sur le livret.

D'après l'article 21 de la loi du 20 juillet 1895, modifié

1. La Caisse nationale d'épargne ne conserve en dépôt que les titres nominatifs.

par l'article 3 de la loi du 30 avril 1931, l'intérêt servi par la Caisse nationale d'épargne se calcule suivant un mode semblable à celui employé pour les caisses privées, mais il est spécifié que ce taux doit toujours être inférieur de 1 % à celui qui est servi par la Caisse des dépôts et consignations aux caisses d'épargne ordinaires. Il est de 3 % depuis le 1^{er} janvier 1934.

Il faut signaler enfin, que les dépôts de la Caisse d'épargne sont soumis à une règle spéciale au sujet de la déchéance trentenaire. La loi du 8 août 1931, dans son article unique, dispose que les livrets n'ayant donné lieu depuis trente ans à aucune opération, cessent d'être productifs d'intérêt. La Caisse nationale d'épargne en avise le titulaire aux fins de remboursement, lorsque le dépôt est supérieur à 50 francs.

Si une cause quelconque met obstacle à ce remboursement, le montant du livret sert à acheter un titre de rente sur l'Etat, qui est consigné à la Caisse des dépôts et consignations. Il est procédé de même avec des titres laissés en dépôt par le titulaire. Les reliquats des placements en rentes et les dépôts insuffisants pour permettre l'acquisition d'un titre, sont acquis à la Caisse nationale d'épargne.

A côté des opérations relatives aux dépôts d'épargne, la Caisse a été autorisée par la loi du 26 juillet 1917, à effectuer des avances sur pensions de l'Etat. Tous les titulaires d'une pension de l'Etat, inscrite au Grand livre de la Dette viagère ou d'une pension de la Caisse des invalides de la marine ou de la Caisse nationale de prévoyance des marins français, peuvent bénéficier de cette mesure. Mais les traitements de la Légion d'honneur et de la Médaille militaire ne peuvent en faire l'objet. Les avances ont lieu sur le trimestre en cours de la pension et s'élèvent au maximum à deux mois d'arrérages,

Un droit de commission de 1 % est retenu, quelle que soit la durée de l'avance. A la fin du trimestre, les arrérages de la pension sont payés déduction faite du montant des sommes prêtées.

Ces opérations sont effectuées au moyen des fonds que la Caisse nationale d'épargne dépose à la Caisse des dépôts et consignations et qui sont soumis à un régime financier qui ne diffère de celui des caisses d'épargne ordinaires qu'en raison du caractère d'établissement public de la caisse postale.

Régime financier. — La Caisse des dépôts et consignations est chargée de recevoir et de gérer les fonds de la Caisse nationale d'épargne. L'agent comptable exécute les versements qui résultent du solde général des opérations des succursales et la Caisse des dépôts doit procéder aux placements, conformément aux règles de l'article 1 de la loi de 1895 modifié par la loi de finances du 31 mars 1931, qui régit déjà les caisses privées. Les sommes non employées sont placées en compte courant au Trésor ou à la Banque de France. Elles ne peuvent excéder 10 % du montant des dépôts.

La Caisse des dépôts gère aussi le fonds de dotation de la Caisse nationale d'épargne. Ce fonds est alimenté :

1° Par l'excédent des revenus du portefeuille sur l'intérêt servi aux déposants après prélèvement des frais d'administration ;

2° Par les dons et legs ;

3° Par les revenus de la dotation ;

4° Par les sommes provenant des comptes abandonnés et insuffisantes pour acheter des titres de rente.

Le fonds de dotation se divise en capital mobilier et en capital immobilier¹. Le capital mobilier est confondu avec le portefeuille correspondant aux sommes dues aux déposants et porte intérêt au même taux. Le capital immobilier est constitué par les immeubles affectés aux services centraux de la Caisse nationale d'épargne et aux succursales; la loi du 8 avril 1910, autorisant cette forme d'emploi jusqu'à concurrence du cinquième de la dotation.

Les fonds constituant la dotation ne peuvent être aliénés qu'en vertu d'une loi; toutefois, lorsque au cours d'un exercice, les recettes affectées aux frais d'administration se sont montrées insuffisantes, la différence peut être comblée au moyen d'un prélèvement sur les intérêts de la dotation.

La Caisse nationale d'épargne fait l'objet d'un des budgets annexes au budget général. En recettes figurent principalement les revenus du portefeuille et les intérêts du compte courant à la Caisse des dépôts et consignations; en dépenses, sont portés les intérêts servis aux déposants, la rémunération du personnel et diverses autres dépenses administratives. L'équilibre est réalisé par le versement de l'excédent de recettes au compte de dotation. La persistance de ce budget annexe, s'explique plutôt par la tradition que par son utilité réelle; aucun solde ne le relie en effet au budget général dont il pourrait être complètement détaché tout comme celui de la Caisse des dépôts et consignations.

Par son rayonnement sur tout le territoire français et jusque dans les plus petites agglomérations, la Caisse na-

1. Au 1^{er} janvier 1934, le capital mobilier atteignait 1.761.500 francs et le capital immobilier 29.600.000 francs.

tionale d'épargne complète utilement les caisses d'épargne ordinaires. La volonté de ne pas concurrencer les initiatives privées se manifeste assez par le maintien d'un taux d'intérêt toujours inférieur à celui des caisses ordinaires.

L'activité des caisses publiques devrait ainsi se limiter aux fonctions que les entreprises privées ne peuvent pas accomplir, tandis qu'au contraire, les tentatives de concurrence faites par l'Etat aux particuliers, demeurent toujours nuisibles à l'intérêt général.

Aussi bien, plusieurs services spéciaux de la Caisse des dépôts et consignations paraissent-ils ne pas justifier l'intervention des pouvoirs publics.

Les diverses caisses d'assurance, en particulier, sont depuis la loi du 8 mars 1928, complètement sorties du domaine social où elles auraient dû se maintenir.

S'il peut être nécessaire de développer la pratique de l'assurance, dans les classes ouvrières en leur offrant des conditions particulièrement avantageuses, il est au contraire, tout à fait nuisible de faire aux compagnies d'assurance, une concurrence déloyale en traitant des opérations à des taux qu'elles ne peuvent atteindre. Considérée au point de vue politique, la nationalisation des assurances est déjà une œuvre discutable, surtout si la méthode employée aboutit, par un véritable excès de pouvoir, à une dépossession sans compensation des compagnies exploitantes. Mais au point de vue financier, cette opération fait perdre à l'État le produit des impôts souvent très élevés, qu'il perçoit tant sur les primes que sur les capitaux assurés. Ainsi, sans bénéfice réel pour la collectivité, les contribuables sont amenés à supporter une charge plus lourde, tandis que la responsabilité des pouvoirs publics s'accroît encore d'une masse nouvelle de capitaux à gérer.

Les autres services spéciaux ne présentent pas les mêmes inconvénients. La Caisse d'épargne postale garde une indiscutable utilité et les divers autres fonds de prévoyance et d'assurance, s'adressant plus particulièrement à des fonctionnaires, restent dans les attributions normales de l'Etat et ne sont confiées à la Caisse des dépôts qu'en raison des qualités particulières qu'elle présente pour résoudre toutes les questions de gestion de capitaux.

Il n'en reste pas moins que les services spéciaux apportent à la Caisse des dépôts et consignations, un total de plus de 40 milliards à gérer. Si l'on y ajoute les 50 milliards que représentent les services propres, on aperçoit immédiatement la nécessité de ne pas augmenter encore cette accumulation de capitaux par des mesures dont le but social ne sert qu'à masquer l'objectif politique.

Malgré la multiplicité de ses attributions, la Caisse des dépôts et consignations apparaît, aussi bien pour ses comptes propres que pour les services spéciaux, comme ayant le rôle essentiel de donner à l'épargne collective du Pays, la sécurité et la productivité qui lui sont indispensables. Cependant, l'exécution scrupuleuse de cette mission a contribué à mettre la Caisse des dépôts dans une situation telle que la prospérité même de l'établissement augmente les difficultés de sa gestion et tend à transformer son caractère initial.

L'accroissement des fonds déposés à la Caisse depuis la guerre, trouve dans les décisions législatives, dans les troubles monétaire et financier et plus récemment, dans la crise économique, une triple origine.

La loi du 28 avril 1816, en spécifiant que la Caisse devrait « recevoir, conserver et restituer » toutes les sommes qui lui seraient confiées non seulement en vertu des décisions judiciaires ou administratives, mais aussi « en exécution des lois et décrets » a permis que « toute loi qui prévoit que des sommes seront affectées par les particuliers ou des collectivités à constituer des pensions, des retraites, voire des capitaux destinés à atténuer les conséquences des circonstances fâcheuses, désigne en même temps, la Caisse des dépôts et consignations pour en assurer la conservation et la gestion »¹.

Cette pratique se renouvelle désormais à toute occasion qu'il s'agisse des assurances sociales, de la caisse inter-coloniale des retraites, de la caisse de crédit aux départements et communes ou plus récemment encore, des caisses

1. « La Caisse des dépôts et consignations », par M. Joseph Barthélémy. *Revue politique et parlementaire*, août 1931.

instituées pour prévenir les défaillances éventuelles des notaires.

Mais le législateur n'a pas seulement créé de nouveaux organismes apportant leurs fonds à la Caisse, il a par ailleurs, considérablement augmenté le volume des dépôts de ceux qui existaient déjà. Les lois de 1928 et de 1931 qui ont élevé le maximum des opérations permises aux caisses de retraites, d'assurance ou d'épargne, ont toutes deux provoqué un accroissement très net des versements accentuant volontairement l'effet inévitable des événements monétaires et financiers.

La multiplication des unités monétaires après la guerre, tendait déjà, en effet, à accroître parallèlement l'importance des sommes déposées.

Les opérations postérieures de stabilisation du franc qui s'accompagnèrent d'une réduction de la dette flottante, apportèrent encore de nouveaux capitaux à la Caisse des dépôts. La disparition des Bons de la Défense nationale à moins de deux ans, la suppression des comptes courants ouverts par le Trésor aux banques et aux particuliers, plus généralement la diminution des valeurs à court terme et la baisse du taux d'intérêt, poussaient les détenteurs de fonds disponibles à rechercher les seuls établissements qui offraient encore un taux rémunérateur : les caisses d'épargne¹. Celles-ci ne subissaient en effet, les variations du loyer de l'argent qu'à l'égard de leurs placements nouveaux. Le rendement de leur portefeuille ne suivait qu'avec retard les mouvements du marché leur permettant de servir aux déposants un intérêt supérieur au taux normal.

1. Cf. « La dette flottante à la suite de la guerre », *Traité élémentaire de la science des finances*, par M. Edgard Allix, 6^e éd., page 359.

Cependant, lorsque survint la crise économique de 1929, c'est encore par l'intermédiaire des caisses d'épargne que la Caisse des dépôts subit un nouvel accroissement de ses avoirs. Ecartés des valeurs mobilières par la chute profonde des cours, ayant perdu confiance dans les banques, les capitalistes recherchèrent auprès des caisses d'épargne, des placements facilement modifiables dont la sécurité semblait garantie par la récente restauration financière de l'Etat.

Par la réunion de ces divers facteurs, les capitaux se sont rapidement accumulés à la Caisse des dépôts, mais le caractère de cet établissement en a lui-même subi des altérations et de simple institution sociale à l'origine, il s'est transformé en une entreprise d'économie dirigée chargée d'opérations commerciales et bancaires.

Le désir d'éviter les interventions de l'Etat dans la gestion des capitaux privés a présidé à la création de la Caisse en 1816. Mais ce caractère essentiel semble désormais oublié et la Caisse des dépôts et consignations, obligée de se soumettre aux volontés du législateur, se transforme en un des instruments de l'ingérence de l'Etat dans le domaine des entreprises privées. Avec les caisses nationales d'assurance elle fait concurrence aux compagnies et elle permet par ailleurs aux caisses d'épargne de se transformer en banques de dépôts. Mais le plus grand danger réside encore en ce qu'elle facilite une socialisation de l'épargne. Le capital national n'est plus composé de fortunes moyennes lentement accumulées et jalousement conservées par des individus qui gardent la liberté et la responsabilité de leurs investissements. Il est désormais représenté par une immense masse de capitaux gérés par le directeur de la Caisse des dépôts et consignations et qui n'est plus protégé des

entreprises hasardeuses de l'Etat que par la fermeté et l'intégrité d'un homme. Fragile barrière qui pour s'être montrée toujours suffisante dans le passé n'en risque pas moins d'être un jour renversée par une trop forte pression extérieure. Et cependant, dès maintenant, les difficultés de la gestion s'accroissent. Les sommes autrefois versées à la Caisse des dépôts bien que généralement remboursables à vue faisaient preuve d'une certaine stabilité. Le rythme des versements et des remboursements, indépendant des fluctuations économiques, restait à peu près constant sauf quelques crises politiques particulièrement graves. Mais depuis que les caisses d'épargne sont devenues des établissements financiers auxquels les chefs d'entreprises ont avantage à confier leurs fonds de roulement et auprès desquels les capitalistes trouvent un placement rémunérateur; depuis que la Caisse des dépôts et consignations prend place sur le marché des assurances; elle se trouve soumise aux mêmes aléas que les entreprises commerciales semblables. La marche de ses opérations devenant moins régulière elle doit augmenter le volume de ses disponibilités et au risque de subir les altérations du crédit public, elle ajoute le danger d'être soumise aux conséquences des abus du crédit privé.

En définitive l'évolution des attributions de la Caisse des dépôts depuis un siècle a entièrement modifié son caractère. D'une question purement technique la gestion s'est transformée en un problème d'ordre économique. La recherche de placements qui répondent à toutes les conditions ainsi posées devient dès lors extrêmement complexe.

TROISIÈME PARTIE

Emploi des fonds ⁽¹⁾

Dès le début de son fonctionnement la Caisse des dépôts et consignations a dû se préoccuper de réaliser des placements productifs.

Chargée de recevoir les consignations, de leur servir un intérêt déterminé et de restituer ensuite intégralement les sommes qui lui avaient été confiées, la Caisse devait se procurer des revenus pour servir les intérêts promis et pour couvrir ses frais d'administration. Ce problème relativement simple dans les débuts a pris avec l'extension des attributions une importance toujours croissante, au point qu'il peut apparaître, actuellement, comme véritablement angoissant.

La politique suivie pour gérer une fortune de 100 milliards a des répercussions considérables sur l'économie nationale et doit, tout en ménageant l'intérêt des déposants, tenir compte des besoins généraux du pays. La complexité d'une pareille tâche paraît d'autant plus grande que les fonds mis à la disposition de la Caisse ne cessent de

1. Voir annexe, n° 3. Emploi des fonds pour 1933.

s'accroître¹. Le ralentissement qui se manifeste depuis 1932 et qui peut être attribué à l'influence décroissante des lois de 1928 et 1931 ainsi qu'aux conséquences des difficultés politiques, économiques et financières dont souffre la France, ne doit pas faire oublier que l'apport régulier des assurances sociales se poursuivra encore pendant de longues années.

La Caisse des dépôts est ainsi appelée à disposer d'une influence grandissante sur l'évolution économique et sociale du pays. Aussi bien, dans les solutions qu'elle adopte pour ses investissements respecte-t-elle un ensemble de règles pratiques ou légales destinées à assurer toutes les garanties nécessaires. Et cependant, malgré la compétence de tous ceux qui supportent la responsabilité des placements de la Caisse, malgré la certitude que donne un passé déjà long et toujours prospère, des craintes et des critiques naissent, inévitablement provoquées par les difficultés que présente la composition d'un portefeuille de titres destiné à faire fructifier une masse trop considérable de capitaux.

1. Pourcentages d'accroissement au cours des dernières années :

1928	24,5 %	1930	22 %	1932	13 %
1929	19,8 %	1931	31,8 %	1933	5,4 %

CHAPITRE PREMIER

REGLES REGISSANT L'EMPLOI DES FONDS

Tous les fonds déposés à la Caisse ne sont pas, quant à leur emploi, soumis au même régime. Pour les uns, la Caisse des dépôts et consignations reste entièrement libre et les investissements sont laissés à la décisions de la Commission de surveillance et du Directeur général. Quant aux autres, qui forment d'ailleurs la part la plus importante, des textes ont fixé les catégories de valeurs qdi devraient être employées. Cependant même à l'intérieur des règles légales la Caisse des dépôts possède encore un pouvoir d'appréciation qui répond à la nécessité de suivre certaines règles pratiques imposées par les faits.

Section I. — Règles pratiques.

L'intérêt des déposants, la nature et l'importance des fonds à gérer posent pour le choix des investissements autant de problèmes dont les solutions revêtent parfois des formes contradictoires. La politique financière de la Caisse forme ainsi une résultante dans laquelle la recherche de la liquidité des placements, de leur sécurité et de leur productivité s'allie au souci de ne pas troubler l'économie nationale.

Si l'on considère que le total des dépôts des Caisses d'épargne ordinaires et postale s'élevait au premier janvier 1934 à la somme de 60 milliards, que cette somme est entièrement remboursable à vue, que les autres caisses gérées par la Caisse des dépôts et consignations ont à effectuer des paiements journaliers importants, on aperçoit immédiatement la nécessité qu'il y a pour la Caisse à balancer ce passif immédiatement exigible par un actif facilement réalisable. C'est à cette nécessité que doivent répondre les versements en compte-courant à la Banque de France et au Trésor, où les achats de valeurs à court terme. Mais l'ampleur des disponibilités à acquérir en rend la recherche particulièrement ardue. Le Trésor ne peut sans danger accepter des dépôts trop importants et le marché ne fournit parfois que difficilement les placements temporaires demandés.

Aussi bien, le désir de conserver une grande liquidité dans ses investissements est-il pour la Caisse un premier obstacle, d'autant plus important d'ailleurs que les placements à court terme ne fournissant généralement que des revenus minimes ne peuvent, en toute circonstance, prendre une trop grande place dans le portefeuille sans compromettre sa productivité.

Le fonctionnement des diverses caisses d'assurance facultative ou obligatoire que gère la Caisse des dépôts et consignations repose sur le placement de leurs capitaux à un taux assez élevé. La Caisse, par ailleurs, sert à ses déposants des intérêts souvent supérieurs à ceux du marché; il lui faut donc rechercher des placements rémunérateurs. Les rentes françaises peuvent à ce point de vue fournir un rendement suffisant. Cependant cette solution a été longtemps discutée. On prétendait en effet que les achats de

rentes par la Caisse provoquaient automatiquement une hausse des fonds d'Etat et une baisse des revenus de la Caisse. Il semble qu'actuellement avec l'augmentation des emprunts de l'Etat, cet inconvénient ne soit plus à craindre, le marché des rentes étant suffisamment large pour ne pas être fortement influencé par les achats répétés de la Caisse des dépôts. Les placements de la Caisse ont au contraire l'avantage de soutenir les cours et, bien que ce ne soit évidemment pas l'objet de l'institution, cette action reste présentement fort utile.

Toutefois il faut reconnaître qu'en période normale et vu l'accroissement constant des fonds de la Caisse ces achats peuvent provoquer une hausse des titres et faciliter en particulier des conversions infligeant à la Caisse de fortes diminutions de revenus¹.

Mais la question de productivité se pose surtout à l'occasion des prêts qui sont faits par la Caisse des dépôts et consignations en faveur des collectivités publiques.

L'intérêt des déposants se trouve alors opposé à celui de l'ensemble des contribuables qui supporteraient la charge d'un taux d'intérêt trop élevé. C'est d'ailleurs pourquoi la solution récemment adoptée par le décret-loi du 15 mai 1934 semble mauvaise puisque le poids des arrérages nécessairement élevés que devront payer les collectivités rendra les travaux trop onéreux.

Ainsi la recherche d'un fort rendement s'avère d'autant plus difficile qu'elle doit tenir compte de la sécurité indispensable des placements alors que les valeurs les plus sûres étant les plus recherchées sont généralement peu rémunératrices.

1. La conversion de septembre 1932 a fait perdre à la Caisse, 200 millions de revenu.

La Caisse doit, par sa politique financière, donner confiance à ses déposants et cette nécessité coïncide pour elle avec le souci d'éviter tout risque de dépréciation de son actif. Dans sa recherche de la sécurité la Caisse a été amenée à placer la majeure partie de son avoir en valeurs de l'Etat ou garanties par lui et en prêts aux diverses collectivités publiques. Cependant, depuis la guerre, les cours des rentes françaises ne présentent plus la stabilité qui leur était autrefois habituelle. Ces variations assez brusques du crédit public pourraient comporter des risques importants particulièrement si la Caisse se trouvait obligée de mobiliser rapidement ses valeurs à long terme.

Par ailleurs les prêts à l'Etat, aux départements et aux communes en se multipliant constamment perdent aussi une partie de leur certitude.

Les difficultés financières qui sont désormais communes à tous les organismes publics peuvent laisser des doutes sur leurs possibilités de remboursement. Mais le point le plus grave réside dans le fait que les épargnants ont perdu confiance dans les valeurs de l'Etat. Les perturbations de la période d'après guerre laissent planer un doute sur la valeur des engagements des pouvoirs publics et il semble certain que les moindres troubles de la politique intérieure ou extérieure précipiteraient les demandes de remboursement des dépôts d'épargne mettant la Caisse des dépôts et consignations en péril malgré l'ampleur de ses disponibilités.

Cependant les autres solutions, bien que rendues nécessaires par la recherche d'une grande diversité, ne vont pas sans quelques désavantages. Les placements en valeurs industrielles françaises ou étrangères ne correspondent pas à la nature des fonds déposés dans les caisses d'épargne qui ne peuvent servir à financer des entreprises parti-

culièrement aléatoires. Quant aux placements en hypothèque ou en immeubles bien que fréquemment recommandés en raison des garanties particulièrement fortes qu'ils apportent, ils ne peuvent prendre qu'une place assez restreinte dans les investissements de la Caisse étant donnée leur difficulté de réalisation.

La meilleure méthode est encore celle qui consiste à répartir les risques inévitables sur un grand nombre de placements différents. Cette solution traditionnelle est d'ailleurs imposée par l'importance des fonds à gérer et la prudence que commande le souci de ne pas troubler l'économie nationale.

La Caisse à ce dernier point de vue doit en effet éviter un double écueil.

En effectuant ses placements exclusivement en valeurs d'Etat, elle risque de paralyser les initiatives privées. L'adduction forcée des capitaux d'épargne aux caisses publiques entrave l'éducation économique du pays. Les épargnants ne se soucient plus des placements à effectuer et tous les risques reposent dès lors sur l'Etat. Mais aussi les pouvoirs publics centralisant entre leurs mains une partie importante de la richesse nationale, les entreprises particulières éprouvent plus de difficultés à se procurer des capitaux, le commerce et l'industrie ne reçoivent pas l'impulsion nécessaire et l'Etat devenu répartiteur de l'épargne nationale l'utilise à des dépenses qui peuvent certes servir à un meilleur équipement économique mais qui trop souvent négligent le souci de productivité et retombent ainsi à la charge des contribuables.

A l'opposé si la Caisse utilise sa puissance financière au profit des entreprises industrielles et commerciales, elle subira immédiatement le reproche justifié de vouloir diriger l'économie.

Ses immenses ressources lui permettraient facilement de prendre le contrôle de nombreuses affaires, d'intervenir sur le marché pour soutenir certaines valeurs et son équilibre financier se trouverait ainsi trop intimement lié aux fluctuations de la prospérité économique au détriment de l'intérêt des déposants et des autres sociétés. Mais par ailleurs, l'action de la Caisse la mettrait en opposition avec des organismes publics ou privés déjà existants.

Dès maintenant son intervention dans certains domaines l'oblige à des précautions particulières. Lorsqu'elle prend en pension les valeurs à moyen terme que lui apportent de nombreuses banques, qui veulent se faire des disponibilités, elle doit s'efforcer de ne pas contrecarrer les tendances de la politique monétaire de la Banque de France. Si dans un autre domaine, la Caisse des dépôts prête aux collectivités locales, elle ne doit pas faire au Crédit foncier de France une concurrence trop active mais au contraire collaborer dans son propre intérêt avec cet établissement dont elle possède de nombreuses obligations.

Ainsi apparaissent quelques-unes des nombreuses difficultés que la Caisse peut rencontrer dans l'investissement des capitaux dont elle a la charge. Obligée d'accorder le soin de son crédit, les intérêts de ses déposants et les besoins de l'économie nationale, la Caisse des dépôts et consignations est de plus tenue de respecter certaines prescriptions légales qui trop souvent entravent son action.

Section II. — Règles légales.

Le régime légal auquel se trouvent soumis les investissements de la Caisse des dépôts et consignations ne s'applique pas uniformément à toutes les sommes dont elle

dispose. Il faut à cet égard distinguer les capitaux propres à la Caisse des dépôts et consignations pour lesquels elle bénéficie d'une entière liberté et ceux appartenant aux diverses caisses dont elle a la gestion et qui sont soumis à des prescriptions limitatives.

Capitaux propres à la Caisse des dépôts. — Cette première catégorie comprend toutes les sommes originaires des comptes de consignations, de dépôts divers et du fonds de réserve et de garantie des Caisses d'épargne. Le choix des valeurs est ici uniquement déterminé par l'origine et la nature des dépôts.

Le Directeur général effectue les placements après avis de la Commission de surveillance.

Les bénéfices que la Caisse peut obtenir par suite de l'excédent du revenu de ses capitaux propres sur ses dépenses lui sont acquis.

Cependant une pratique traditionnelle veut qu'ils soient versés au Trésor. Mais avant ce versement la Caisse prélève certaines sommes destinées à constituer des réserves. Le compte de Profits et Pertes révèle ainsi l'existence de trois réserves différentes :

1° La « réserve provisionnelle » constituée depuis 1926 à l'aide de prélèvements sur les bénéfices doit servir à couvrir les frais engendrés par les nouvelles constructions que la Caisse des dépôts et consignations a dû entreprendre pour faire face à l'extension de ses services.

2° La « réserve spéciale d'amortissement » à laquelle sont affectées les primes de remboursement acquises sur les valeurs amortissables et qui doit servir à combler la dépréciation de certains titres.

3° Le « Fonds d'amortissement des immeubles de pla-

cement » recevant des annuités dont la capitalisation doit servir à reconstituer le coût des constructions comprises dans les placements immobiliers.

Capitaux appartiennent à des caisses gérées par la Caisse des dépôts et consignations. — Sous ce titre il faut comprendre tous les services spéciaux, les sociétés de secours mutuels, les caisses d'épargne ordinaires, les assurances sociales et les retraites ouvrières et paysannes.

Les sommes que la Caisse reçoit de ces divers organismes doivent être placées en valeurs comprises dans des catégories que le législateur a tenu à désigner lui-même.

Les lois les plus importantes qui déterminent les placements sont :

La loi du 20 juillet 1895, article 1^{er} modifié par l'article 62 de la loi de finances du 31 mars 1931 pour les caisses d'épargne ordinaires ou postale.

La loi du 30 avril 1930, article 31, modifié par l'article 7 du décret-loi du 15 mai 1934 pour les assurances sociales.

La loi du 15 avril 1910 article 15 pour les retraites ouvrières et paysannes.

Ces différents textes réservent généralement une marge de disponibilités qui permet l'exécution des opérations journalières par l'emploi de comptes-courants au Trésor ou à la Banque de France. Quant aux placements autorisés ils sont principalement représentés par des rentes ou valeurs garanties par l'Etat, des obligations du Crédit foncier des prêts, avances ou achats d'obligations des départements, communes, colonies ou établissements publics, par des valeurs de Bourse, etc...

L'évolution historique semblait se faire dans le sens d'un accroissement de la liberté d'action laissée à la Caisse des

dépôts et consignations, grâce à un élargissement des catégories de valeurs qu'elle pouvait utiliser lui permettant ainsi de ne plus consacrer exclusivement ses fonds à l'acquisition de rentes ou à la concession de prêts aux collectivités publiques.

Pour les caisses d'épargne, en particulier, la loi de 1835 ne comportait que des placements en rentes sur l'Etat. La loi de 1895 y ajouta déjà les obligations des départements et communes. Mais la loi de 1931 surtout marque un progrès considérable en autorisant la Caisse à utiliser les valeurs françaises et étrangères en se conformant à une liste arrêtée par le ministre des finances. En fait la Caisse des dépôts et consignations n'a fait qu'un usage très discret de cette faculté qui avait semblé l'indispensable contrepartie d'une augmentation du maximum des dépôts de 12 à 20.000 francs. Mais la nouvelle politique instaurée au sujet des assurances sociales par le décret-loi du 15 mai 1934 semble renverser cette évolution.

En effet la loi du 30 avril 1930 donnait aux caisses primaires et à la Caisse des dépôts un champ d'action très large puisque, outre les rentes sur l'Etat et les prêts ou avances aux collectivités publiques, elle autorisait encore les prêts aux œuvres sociales, les placements immobiliers et les achats de valeurs boursières françaises ou étrangères. Mais le décret de mai 1934 a sensiblement modifié cette liste. Il limite les acquisitions de biens immobiliers, supprime les investissements en valeurs étrangères et restreint la faculté de consentir des prêts aux organismes sociaux autres que les établissements publics dans le but de réserver 75% des fonds de capitalisation à la constitution d'une masse de capitaux destinée à lutter contre le chômage par la mise en œuvre de grands travaux d'outillage national.

Cette réforme déjà étudiée au sujet des assurances sociales restreint considérablement les pouvoirs de disposition de la Caisse des dépôts et consignations et justifie les craintes si souvent exprimées d'un détournement des capitaux de la Caisse vers des emplois qui n'aient d'autre but que d'éviter aux pouvoirs publics un recours direct à l'emprunt.

Depuis plusieurs années déjà le Parlement faisait appel à la Caisse des dépôts pour le financement des œuvres sociales. Mais la formule habituellement employée par les textes législatifs « le ministre des finances se procurera les fonds nécessaires auprès de la Caisse des dépôts et consignations », laissait à celle-ci sa complète indépendance. Si cette pratique était contraire à la bonne gestion des finances de l'Etat, elle ne compromettait par contre pas l'équilibre de la Caisse. Le Directeur général restait toujours libre de refuser les sommes qui lui étaient demandées. Le décret du 15 mai 1934 va beaucoup plus loin puisqu'il impose un placement unique à la majorité des fonds de capitalisation ne laissant à la Caisse des dépôts que la possibilité de répartir convenablement les échéances pour s'assurer périodiquement les rentrées de fonds que la prudence lui impose.

Certes, les dépôts des caisses de capitalisation revêtent un caractère spécial, puisque jusqu'à l'époque du plein fonctionnement des assurances sociales, ils ne sont pas destinés à faire face à des décaissements. Cependant le danger réside dans l'orientation nouvelle qui se manifeste ainsi et qui menace de s'étendre aux autres dépôts gérés par la Caisse.

L'ensemble de ces règles tant pratiques que légales commande les placements. La solution apportée à ces problèmes si variés ne semble pouvoir en aucune circonstance

être complètement satisfaisante. Et de fait la composition du portefeuille de la Caisse des dépôts et consignations ne reflète que la recherche d'un moindre mal. Tout établissement qui s'engage à servir des intérêts élevés aux dépôts à vue s'expose aux dangers de ne pouvoir à un moment donné réaliser assez rapidement le portefeuille qu'il s'est constitué. Et cependant le service des intérêts l'oblige à des placements à long terme. La Caisse des dépôts ajoute à cet inconvénient celui d'être directement soumise aux volontés du législateur et c'est là sans doute que réside pour elle la plus grande menace.

CHAPITRE II

COMPOSITION DU PORTEFEUILLE DE LA CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS

L'étude du bilan de la Caisse permet de connaître la composition de son portefeuille. Les documents officiels établissent généralement des distinctions suivant l'origine des fonds, mais il est possible de réunir tout le portefeuille géré par la Caisse des dépôts pour examiner séparément les placements suivant leur nature.

On peut ainsi distinguer les disponibilités, les placements à court terme et les placements à long terme.

La répartition des investissements entre ces trois catégories subit d'une année à l'autre des variations assez sensibles. L'importance des capitaux déposés au cours de ces dernières années et particulièrement des dépôts d'épargne avait déjà obligé la Caisse à accroître ses disponibilités et à échelonner tout en les augmentant les rentrées de fonds à court terme.

Le ralentissement de cet afflux depuis 1932, lui a imposé une réduction de ses nouveaux placements à long terme qui pouvait seule permettre de maintenir une aisance de trésorerie d'autant plus nécessaire que des troubles politiques et financiers rendaient les épargnants extrêmement attentifs aux fluctuations du crédit de l'Etat. La Caisse

des dépôts et consignations dispose ainsi d'une réserve de disponibilités très abondante, mais que l'importance de ses engagements à vue rend indispensable.

Section I. — Disponibilités.

En dehors des espèces en caisse ou déposées aux chèques postaux, la Caisse des dépôts et consignations dispose auprès du Trésor¹ et de la Banque de France de comptes courants spécialisés par l'origine de fonds.

C'est par décision du Ministre des Finances du 14 août 1827, que fut ouvert pour la première fois un compte courant entre le Trésor et la Caisse des dépôts. La séparation entre les deniers privés et publics n'en a subi en fait aucune atteinte. La Caisse a besoin d'un établissement qui lui permette de déposer ses fonds de roulement et ses fonds d'attente pour ne pas les laisser improductifs et les sociétés privées lui rendraient difficilement ce service à des conditions aussi avantageuses que le Trésor. Cependant le Trésor a dû en général imposer des limites à ces comptes courants afin d'éviter les risques que compoterait pour lui une élévation excessive de sa dette flottante.

Il existe six comptes différents; ce sont :

1^o Le compte courant « Dépôts et consignations ». La Caisse y dépose les sommes qui proviennent des consignations et des dépôts divers. Par exception aucun maximum n'est fixé et le montant dépasse actuellement 1 milliard. Ces sommes reçoivent 1% d'intérêt avec capitalisation tous les trois ans;

1. Voir *Traité élémentaire de la Science des finances*, par M. Allix, 6^e éd., p. 344.

2° Le compte des « Fonds non employés des caisses d'épargne ordinaires », ouvert en 1841 et que la loi du 9 décembre 1927, article 29 limitait à 400 millions. Mais la loi du 31 mars 1931, article 62, spécifie que les sommes non employées qui ne peuvent excéder 10% « sont placées en compte-courant au Trésor ou à la Banque de France dans les mêmes conditions que les autres éléments de la dette flottante portant intérêt ».

Aucune limitation n'est donc plus instituée, mais en fait la Caisse des dépôts et consignations n'augmente pas ses dépôts pour éviter que par un moyen détourné ne se produise une nouvelle confusion des fonds d'épargne et des avoirs du Trésor.

3° Le compte des « Fonds non employés de la Caisse nationale d'épargne postale ». Créé en 1882 il était autrefois limité à 200 millions. Il suit désormais les mêmes règles que le précédent et porte comme lui 1% d'intérêt.

4° Le compte-courant de la « Caisse nationale des retraites pour la vieillesse. Sa création remonte à 1885, son maximum est fixé à 50 millions, et c'est le seul qui reçoive un intérêt supérieur à 1% déterminé d'après le taux moyen des placements à long terme de la Caisse des retraites.

5° Le compte courant des « Retraites ouvrières et paysannes ». Intérêt 1%, maximum 100 millions.

6° Le compte courant des « Assurances sociales ». D'après l'article 30, § 3 de la loi du 30 avril 1930, les sommes non employées des assurances sociales sont « versées en compte courant au Trésor dans les limites d'un maximum et à un taux d'intérêt fixé annuellement par la loi de finances ». Pour 1934 ces chiffres sont respectivement de 900 millions et de 1%¹.

1. Le projet de budget pour l'exercice 1935, porte ce maximum à 1 milliard.

Pour les fonds d'épargne ces comptes courants au Trésor sont doublés par d'autres ouverts à la Banque de France et destinés à recevoir les disponibilités des caisses d'épargne du fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne et de la Caisse nationale d'épargne.

La Caisse des dépôts et consignations possède aussi une somme totale de plus de 7 milliards immédiatement disponible qui lui permet de faire face à tout moment aux demandes de remboursement qui peuvent se produire. C'est là un sacrifice assez lourd qu'elle doit faire à sa sécurité, car le rendement de ces sommes est bien inférieur aux intérêts qu'elle offre à l'ensemble des déposants¹. Et cependant il lui faut encore renforcer ce total de disponibilités par un aménagement convenable des échéances de ses placements à court terme.

Section II. — Placements à court terme.

Les maxima imposés aux dépôts en compte courant au Trésor, les limites fixées par les textes législatifs aux fonds non employés aussi bien que la nécessité d'effectuer des placements plus rémunérateurs que les comptes courants, obligent la Caisse des dépôts et consignations à accroître ses ressources de trésorerie à l'aide de placements à court terme. En utilisant un dispositif d'échelonnement de l'échéance de ses valeurs et en tenant compte aussi du paiement des arrérages de ses investissements à long terme, la Caisse s'assure des rentrées régulièrement échelonnées qui pourraient en cas de besoin parer à l'épuisement des ressources liquides. A cette fin la Caisse procède soit

1. Les comptes courants à la Banque de France, soumis aux conditions habituelles de cet établissement, ne reçoivent aucun intérêt.

par achats de valeurs à court terme, soit par prêts sur titres.

Achats de valeurs. — La Caisse des dépôts et consignations forme un des gros souscripteurs de bons du Trésor et de bons de la Défense nationale. En effet sur un total d'environ 27 milliards de Bons de la Défense nationale en circulation, elle en possède près de 7 milliards et peut faciliter la gestion de la Caisse autonome d'amortissement lorsque la trésorerie de cette dernière se trouve un peu gênée comme le cas s'en est présenté plusieurs fois au cours de 1933.

Cependant la Caisse des dépôts possède en outre un montant appréciable de billets à ordre des Compagnies de chemins de fer et des services contractuels des Messageries maritimes. Elle souscrit des bons du Trésor anglais et détient la majeure partie des bons du Crédit municipal de la Ville de Paris.

Prêts sur titres. — En vue de se créer des rentrées de fonds plus rapprochées encore et aussi pour permettre aux banques d'accorder des prêts à moyen terme susceptibles de faciliter l'exercice du commerce et de l'industrie, la Caisse des dépôts accepte de prendre en pension ou de réescompter les effets créés en représentation de prêts s'échelonnant sur une durée de 6 mois à 5 ans. La Caisse joue ainsi pour ces bons le même rôle que la Banque de France à l'égard des traites commerciales. Elle se superpose aux établissements de crédit et ceux-ci bien que restant garants du paiement à l'échéance peuvent plus facilement consentir aux entreprises privées des crédits à moyen terme.

Cependant les banques trouvent auprès de la Caisse des

dépôts et consignations un autre moyen de se faire des disponibilités. Celle-ci accepte en effet de prendre en pension les bons de la Défense nationale qui lui sont présentés. Cette opération, qui consiste, pour la Caisse, à acheter au comptant des bons qu'elle revend à terme au détenteur primitif, atteint parfois un montant considérable. C'est ainsi qu'au début du mois de mars 1934 les banques ont en une semaine sollicité 1.700 millions d'avances¹.

Ces interventions permettent à la Caisse des dépôts et consignations de jouer un rôle important sur le marché monétaire, mais l'intérêt des déposants devant rester sa seule préoccupation cette action risque souvent de contrarier l'influence de la Banque de France.

Parmi les placements à court terme il faut encore citer diverses avances que la Caisse des dépôts a eu l'occasion de faire aux Trésors français et britannique afin de leur permettre de faire face à des échéances pressantes. Au cours de 1932, l'Etat français a reçu un prêt de 300 millions pour le soutien du marché du blé. Ce prêt présente d'ailleurs le caractère tout particulier de pouvoir être, à la volonté de la Caisse, imputé sur son solde en compte courant au Trésor. Plus récemment, au début de 1934, la Caisse est de nouveau venue au secours de la Trésorerie par deux prêts successifs de 400 puis de 600 millions qui permirent de surmonter les difficultés de cette époque. L'aide au gouvernement britannique en 1931 avait revêtu une forme assez différente. La caisse avait participé à l'ouverture d'un découvert de 2.500 millions accordé par un groupe de banques françaises. La contribution de la Caisse qui

1. Cf. *Sommes-nous sur la bonne route?* par M. Germain-Martin et l'exposé des motifs du projet de budget pour l'exercice; 1935.

n'était au début de 500 millions s'éleva rapidement jusqu'à 1.274 millions par sa substitution à quelques-uns de ses co-signataires. Cette avance, remboursée dès le premier trimestre 1932, ne figure d'ailleurs plus au bilan et ne peut être citée que comme exemple de la variété des formes que prennent les placements à court terme.

Au 31 décembre 1933, l'ensemble de ces emplois figurait dans le portefeuille de la Caisse pour la somme de 8.784 millions portant ainsi les ressources de trésorerie à un total de 16.048 millions.

L'élévation de cette somme qui marque la prudence avec laquelle est gérée la Caisse des dépôts ne doit cependant pas faire méconnaître la nature des valeurs qui la composent. En cas de pressants besoins, il semble que la liquidation des comptes courants et des bons de la Défense Nationale ferait peser sur le Trésor, sur la Caisse d'amortissement et indirectement sur la Banque de France une telle pression qu'une panique financière serait difficilement évitable et que les disponibilités resteraient en fait impossibles à obtenir. Et il apparaît aussi pour cette question comme pour toutes celles qui ont trait à la Caisse des dépôts et consignations que l'ampleur de son développement est à l'origine de tous les dangers qui la menacent.

Section III. — Placements à long terme.

Si le problème de la liquidation reste primordial en ce qui concerne les dépôts à vue, la Caisse doit cependant se préoccuper aussi d'assurer les placement à long terme des versements pour lesquels un remboursement rapide n'est pas à prévoir. Les moyens qui s'offrent sont ici beaucoup

plus nombreux et bien que l'Etat et les collectivités publiques restent encore ses principaux débiteurs, elle peut cependant rechercher une division des risques dans la composition de son portefeuille de valeurs négociables dans l'octroi de prêts ou d'avances et dans l'acquisition, de biens immobiliers.

Valeurs négociables. — Les rentes françaises et les valeurs du Trésor formaient autrefois la quasi totalité du portefeuille de la Caisse. Elles occupent actuellement encore une très large place. Quelques chiffres sont à ce point de vue particulièrement instructifs : Le total de la dette perpétuelle ou amortissable de la France, s'élevait au 30 septembre 1933 à 210 milliards¹. Sur ce total de rentes 34 milliards appartenaient à la Caisse des dépôts soit environ 16,50 %.

La conversion du 16 septembre 1932, qui a fait perdre à la Caisse 200 millions de revenu, portait sur 85 milliards de francs, dont 15.276 millions — 17.50% — se trouvaient entre les mains des services propres et des services spéciaux.

Enfin d'après les cours cotés au mois de septembre 1934, pour les rentes 4 1/2 % issues de la conversion, la Caisse avait perdu environ 1.800 millions par rapport à la valeur nominale de ces titres.

Ces précisions font apparaître à la fois l'importance des placements de la Caisse en fonds d'Etat et l'avantage que les pouvoirs publics peuvent retirer de la présence d'un acheteur aussi puissant. On peut certes soutenir que si la Caisse des dépôts ne se chargeait pas d'acquérir des rentes pour le compte de ses déposants, ceux-ci le feraient par

1. Déduction faite des emprunts de l'Etat auprès de la Caisse des dépôts et consignations. Voir à ce sujet, le rapport de M. Barety sur le budget des finances pour l'exercice 1934.

eux-mêmes. Mais leur intervention ne serait pas aussi régulière et par ailleurs ils resteraient seuls à supporter la responsabilité d'une chute des cours.

Au contraire la Caisse quelle que soit la dépréciation de ses avoirs doit rembourser intégralement les sommes qui lui ont été confiées et les variations actuelles du crédit public lui créent de sérieuses difficultés.

Cependant elle possède encore bien d'autres valeurs émises ou garanties par l'Etat : obligations de la Caisse autonome d'amortissement, des Postes, Télégraphes et Téléphones, des compagnies de chemins de fer, des colonies, obligations gagées par des annuités de dommages de guerre, etc... Elle souscrit par ailleurs aux obligations émises par les collectivités publiques : départements et villes et aux obligations du Crédit foncier.

Dans l'ensemble de ce portefeuille de valeurs négociables, il ne reste plus qu'une place assez restreinte pour quelques fonds d'Etat étrangers et pour des actions ou obligations de sociétés industrielles¹.

La Caisse des dépôts reste donc presque exclusivement acheteuse de fonds publics. Cependant avec la diminution des excédents de versements qui se manifeste depuis 1932, avec l'obligation de garder de grosses disponibilités la Caisse a dû réduire ses achats et n'a pu continuer son soutien du marché des rentes d'autant qu'une grande partie de ses ressources étaient absorbées par des prêts et avances.

1. La Caisse des Dépôts ne publie pas la liste de ces dernières valeurs afin d'éviter toute spéculation boursière. On peut seulement connaître il total des emplois soit : 657 millions au 31 décembre 1933, et la répartition par grandes catégories :

Banques	29,73 %	Eau, gaz, électricité ...	21,28 %
Etablissements de crédit foncier	8,49 %	Forges, fonderies houil- lères	2,44 %
Assurances	1,21 %	Valeurs diverses	6,60 %
Chemins de fer, canaux ..	30,25 %		

Prêts et avances. — Sous cette dénomination, sont groupées toutes les sommes qui ont été empruntées à la Caisse par des organismes publics agissant soit en vertu de leur faculté générale d'emprunt, soit en exécution de lois spéciales qui prévoient généralement la réalisation d'œuvres sociales.

La Caisse des dépôts avait ainsi mis à la disposition de l'Etat ou des collectivités publiques un montant total de 10.325 millions au 31 décembre 1933¹.

Prêts et avances aux colonies, départements, communes, établissements publics et divers. — L'octroi de prêts aux départements et communes a été réalisé pour la première fois en 1822. Il était limité à ce moment à des prêts sur caution ou nantissement de valeurs. Depuis, ce mode d'emploi s'est considérablement étendu et les règles en ont été assouplies. Les conditions désormais imposées sont de deux sortes, les unes s'appliquant uniformément à tous les prêts, les autres variant suivant l'origine des fonds prêtés.

Les conditions générales ont plus particulièrement trait à la capacité d'emprunter des collectivités. La Caisse examine leur dossier qui doit contenir en même temps qu'une autorisation d'emprunt émanant du pouvoir de tutelle, les documents nécessaires à l'appréciation de la situation financière. Certaines garanties sont exigées. Elles sont généralement représentées par l'affectation de ressources spéciales à l'amortissement de l'emprunt. Quant aux conditions spéciales elles se rapportent à la durée et

1. A ce chiffre qui représente les prêts sur fonds propres de la Caisse, il faut ajouter : 7.640 millions pour la Caisse nationale des retraites, 4.975 millions pour la Caisse nationale d'épargne et quelques centaines de millions pour l'ensemble des autres services spéciaux.

au taux du prêt et différent suivant que les sommes sont fournies par la Caisse des dépôts et consignations sur ses fonds propres ou pour le compte de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse ou des caisses nationales d'assurance.

Les prêts sur fonds propres sont accordés après avis de la commission de surveillance qui fixe l'intérêt en fonction du loyer de l'argent et plus particulièrement du taux de capitalisation des rentes auquel il reste toujours légèrement supérieur. Les prêts ne sont consentis que pour une période maxima de vingt-cinq ans.

Au contraire pour les emplois de fonds des caisses nationales de retraite et d'assurance, le délai de remboursement doit être compris entre vingt-six et cinquante ans et des maxima de prêts sont fixés.

Quant au taux d'intérêt il est établi suivant les mêmes principes que précédemment par les commissions supérieures de ces établissements.

Les fonds prêtés sont déposés au Trésor et la collectivité emprunteuse en dispose suivant ses besoins.

A l'égard des départements et communes, la Caisse des dépôts joue ainsi un rôle à peu près semblable au Crédit foncier, mais il n'y a pas concurrence car elle offre des conditions moins avantageuses malgré un taux d'intérêt légèrement plus bas. Mais la Caisse prête aussi dans les mêmes conditions aux Chambres de commerce qui sont autorisées par des lois spéciales à affecter certaines ressources à l'amortissement de l'emprunt.

D'autres prêts figurent encore dans ce chapitre tels que ceux qui sont accordés aux caisses d'épargne en vertu de l'article 6 de la loi du 20 juillet 1895 lorsque leur fortune personnelle est insuffisante pour couvrir les pertes cons-

tatées dans leur gestion, ou ceux qui ont été consentis à la Compagnie générale transatlantique en 1931, pour l'exécution de ses services contractuels.

Le total des prêts consentis s'élevait fin 1933 à 15.087 millions, dont 11.734 millions restaient dus¹. La Caisse des dépôts et consignations permet ainsi aux collectivités locales de trouver facilement à un taux avantageux, les sommes nécessaires à la couverture de leurs besoins extraordinaires, alors que leur faible crédit ne leur permettrait pas d'émettre des emprunts publics. Pour la Caisse ces prêts représentent des placements bien garantis, assez rémunérateurs et qui lui donnent des rentrées régulières par un échelonnement des échéances.

A côté de cette première catégorie de prêts figurera bientôt ceux qui seront réalisés au titre du fonds commun pour la lutte contre le chômage dont l'action doit commencer dès le début du mois de novembre 1934. Le but de ce nouvel emploi renforcera la tendance à utiliser les dépôts de la Caisse à des œuvres sociales, qui se manifeste déjà dans les avances accordées au Trésor.

Avances au Trésor. — La période d'après guerre a fait apparaître la nécessité d'améliorer l'équipement de la Nation jusque-là négligé.

L'abandon des campagnes au profit de villes surpeuplées imposait à la fois l'amélioration du confort rural et la construction d'habitations urbaines en grand nombre. Cependant malgré ses avantages sociaux et sa nécessité économique, cette œuvre entreprise par l'Etat rencon-

1. Chiffres applicables à l'ensemble des comptes propres et des services gérés.

trait dans les difficultés budgétaires un obstacle important. Aussi bien la période de pleine exécution fut-elle retardée jusqu'au moment où la stabilisation monétaire et la restauration financière apportèrent au Trésor de larges ressources.

Mais l'espoir de retirer du vote des lois sociales un avantage politique joint à la croyance en une prospérité persistante a rapidement poussé à une exagération des dépenses et maintenant que les excédents budgétaires ont de nouveau disparu, l'Etat doit avoir recours aux avances qui lui sont consenties par la Caisse des dépôts et consignations en faveur des habitations à bon marché, de l'électrification des campagnes, des travaux d'adduction d'eau etc...

Avances en faveur des habitations à bon marché. — Les lois du 5 décembre 1922, du 13 juillet 1928 et du 28 juin 1930, ayant trait à la construction et à l'acquisition des habitations à bon marché ordinaires ou améliorées, et des habitations à loyer moyen, prévoient l'octroi de facilités de crédit au profit des constructeurs.

L'Etat accorde, sur la désignation d'une commission instituée auprès du ministère de la santé publique, des prêts aux divers offices et sociétés au taux de 2 % pour les habitations à bon marché et de 4 % pour les loyers moyens. D'autres avances sont consenties aux organismes de crédit immobilier pour celles de leurs opérations qui concernent les habitations à bon marché.

Le montant total de prêts à accorder a été fixé à compter du 1^{er} janvier 1933 :

à 5.572 millions pour les habitations à bon marché.

à 1.850 millions pour les habitations à loyer moyen et habitations à bon marché améliorées, et à 4.022 millions au profit du Crédit immobilier¹.

Les prêts consentis s'élevaient respectivement au 31 décembre 1933 à 5.087, 1.387 et 4.885 millions sur lesquels 3.959, 612 et 4.864 millions avaient été réalisés, soit un total de 9. 435 millions.

D'après les textes législatifs ces prêts pouvaient être consentis soit par la Caisse des dépôts pour le compte de l'Etat, soit directement par le Trésor. Depuis 1930, celui-ci a demandé à rentrer dans ses avances et le montant des prêts consentis par la Caisse des dépôts et consignations s'élève ainsi au même chiffre que les réalisations des organismes emprunteurs, soit : 9.435 millions.

La Caisse des dépôts peut effectuer ces avances soit avec ses fonds propres, soit avec ceux des caisses qu'elle gère. Elle doit être remboursée dans un délai maximum de vingt-cinq ans et reçoit en représentation de sa créance des titres d'annuités comportant des intérêts réglés chaque trimestre à un taux fixé suivant le rendement moyen des placements à long terme effectués par la Caisse des dépôts et consignations, au cours du trimestre précédent, pour son compte propre ou pour celui des caisses nationales de retraite et d'assurance et des caisses d'épargne ordinaires et postale.

Ces règles qui s'appliquent généralement à toutes les avances consenties à l'Etat assurent à la Caisse une rémunération suffisante tandis que le Trésor supporte la différence entre les intérêts qu'il paie et ceux qu'il reçoit.

1. L'attribution de nouveaux prêts a été suspendue, le Sénat ayant refusé les crédits afférents à la campagne 1933.

Avances pour l'électrification des campagnes. — La loi du 2 août 1923, fixe à un maximum de 600 millions les prêts consentis par l'Etat à la caisse nationale de crédit agricole pour favoriser l'électrification des campagnes et la loi du 30 mars 1929 a autorisé le ministre des finances à se procurer les sommes nécessaires auprès de la Caisse des dépôts et consignations sans dépasser un maximum fixé chaque année par la loi de finances. La Caisse a ainsi prêté 26.250.000 francs¹ au Trésor pendant 1933, portant le total de ses avances à 435 millions.

Avances au profit du crédit agricole. — La loi du 5 août 1920, a institué une organisation du crédit agricole au moyen d'un ensemble de caisses locales et régionales et d'une caisse nationale. Mais devant l'insuffisance des ressources de ces divers établissements, des textes nouveaux ont dû mettre à la disposition de la Caisse nationale de crédit agricole des fonds destinés à lui permettre de remplir sa mission.

Les lois des 15 juillet 1928, 30 mars 1930 et 20 juillet 1932, ont ainsi prévu un total d'avances s'élevant à 1.500 millions pour permettre à la Caisse nationale d'effectuer des prêts à moyen terme aux caisses régionales. L'intérêt est fixé à la moitié du taux de revenu annuel au cours de l'année précédente, de la rente perpétuelle française comportant l'intérêt nominal le plus élevé. Le Trésor se procure des fonds au moyen d'avances de la Caisse des dépôts amortissables en dix ans au maximum et représentées par des titres d'annuités portant un intérêt de 0,50 % inférieur à celui des placements de la Caisse.

1. La modicité des prêts effectués au cours de 1933 pour l'ensemble des chapitres s'explique par la nécessité pour la Caisse, de ménager sa trésorerie devant l'arrêt des dépôts dans les Caisses d'épargne.

Le total de ces avances s'élève actuellement à 1.029 millions. Elles sont complétées par d'autres qui sont faites au profit de opérations à long terme de la Caisse nationale de crédit agricole.

En effet, les lois des 4 août 1929 et 22 juillet 1932 ont disposé qu'une avance de 500 millions pourrait être consentie par l'Etat à la Caisse nationale avec affectation aux opérations de crédit à long terme. Le taux en est fixé à 2 %. Le Trésor s'adresse à cette fin à la Caisse des dépôts dans les mêmes conditions que pour les habitations à bon marché. Il avait au 31 décembre 1933 reçu 291 millions.

Ces avances ont encore été augmentées par les lois des 28 février, 4 et 9 juillet 1934, qui ont porté à 800 millions le plafond des prêts que la Caisse des dépôts et consignations peut faire à la Caisse de crédit agricole pour sa participation aux opérations de report de la récolte de blé. Le mécanisme est entièrement semblable au précédent, le Trésor jouant ici aussi le rôle d'intermédiaire.

Avances à long terme aux départements pour l'adduction d'eau et la réparation des chemins vicinaux. — La loi du 31 décembre 1928 a stipulé qu'une avance de 500 millions à raison de 100 millions par an pourrait être consentie de 1929 à 1933, pour permettre aux départements de subventionner les communes dans leurs travaux de restauration des chemins vicinaux et d'adduction d'eau. La loi du 17 avril 1930 a accordé une nouvelle somme de 500 millions utilisable au cours des années 1930 à 1933 dans la limite de 125 millions par an. Les conditions du prêt de l'Etat sont les mêmes que celles appliquées aux avances en faveur des prêts à moyen terme de la Caisse de crédit agricole. Le Trésor a été autorisé à emprunter à la Caisse des dépôts

suivant les mêmes règles que pour les habitations à bon marché. Il a jusqu'ici utilisé cette faculté dans la limite de 497 millions.

Avances aux inondés du Sud-Ouest. — A la suite des inondations qui ont dévasté les départements du Sud-Ouest les lois du 8 et du 16 avril 1930, ont ouvert un crédit de 1 milliard destiné à accorder aux sinistrés les prêts à long terme ou les allocations gratuites pour réparer les dommages. Les règles appliquées à ces avances sont les mêmes que celles des prêts pour les opérations de crédit agricole à long terme. Le Trésor a ainsi contracté auprès de la Caisse des dépôts une nouvelle dette de 902 millions.

Le développement considérable des prêts et avances de la Caisse depuis quelques années réduit d'autant les ressources dont elle peut disposer au profit des autres catégories de placements et particulièrement pour ses achats de rente. Et cependant les avances présentent tant à l'égard de l'Etat qu'à celui de la Caisse des inconvénients certains. Les pouvoirs publics trouvent trop aisément à emprunter sans recourir publiquement à l'épargne et si le Trésor ne doit en définitive supporter que la différence des intérêts, il garde toutefois pendant de longues années des découverts importants qui risquent fort de rester sans contre-partie, à l'époque des échéances.

Quant à la Caisse des dépôts ces avances représentent pour elle de véritables immobilisations qu'il lui serait impossible de négocier en cas de besoin et qui ne présentent cependant pas la même sécurité que les achats d'immeubles qu'elle pourrait effectuer.

Placements immobiliers. — La loi des assurances sociales autorisait la Caisse des dépôts à acheter des immeubles de rapport, des terrains ou des forêts et même à faire construire. Cette autorisation n'avait d'ailleurs été utilisée qu'avec réserve puisqu'au 31 décembre 1933, les emplois en biens immobiliers dépassaient à peine 300 millions.

Cependant le décret loi du 15 mai 1934 est venu limiter cette faculté à l'achat « d'immeubles bâtis et entièrement achevés sis dans les villes de plus de 100.000 habitants ou dans le département de la Seine ». Il semble cependant que les placements immobiliers conviennent assez bien au fonds des caisses de capitalisation qui ne doivent pas avant de longues années servir à couvrir des débours et qu'en tous les cas les biens immeubles achetés en petite quantité par la Caisse auraient l'avantage d'introduire un nouvel élément de diversité dans ses placements à long terme, sans présenter de risques importants.

Si les placements à court terme et les disponibilités répondent au souci de maintenir une liquidité suffisante, les placements à long terme doivent plus particulièrement assurer la productivité des fonds déposés. Le taux d'intérêt qui ressort au cours des rentes françaises possède ici une action déterminante. Il influence le rendement de presque tous les investissements à longue échéance et son élévation actuelle permet à la Caisse de servir à ses déposants des intérêts particulièrement élevés qui sont une des causes de l'afflux des capitaux.

Les emplois réalisés par la Caisse correspondent-ils à la nature des fonds gérés ? La composition du portefeuille permet-elle de répondre aux besoins de chacun des services de la Caisse ?

La réponse affirmative paraît être juste dans l'hypothèse de conditions normales de fonctionnement.

Pour un passif exigible à vue de 59 milliards environ des ressources de Trésorerie (disponibilités, valeurs à court terme, remboursement de valeurs et arrérages annuels) s'élevant à 20 milliards semblent en période de calme et de confiance plus que suffisantes. Les déposants sont certains de trouver à leur disposition toutes les sommes dont ils pourraient avoir besoin. Les intérêts qui leur sont offerts sont très élevés et ils ne pourraient auprès d'aucun établissement privé trouver des rendements semblables. Enfin leur sécurité semble absolue puisque l'Etat est presque le seul débiteur de la Caisse et que sa signature représente normalement une garantie de premier ordre.

Il apparaît donc comme totalement inutile de chercher à modifier les méthodes de placement de la Caisse et de fait les tentatives déjà réalisées ne peuvent sans inconvénient recevoir une grande extension. Les autres solutions souvent préconisées n'auraient sans doute pas plus de réussite : des prêts hypothécaires échelonnés et prudents à l'exemple des Caisses d'épargne italiennes donneraient à la Caisse des dépôts et consignations une nouvelle occasion de concurrencer le Crédit foncier et ne pourraient être étendus sans menacer la liquidité de l'établissement.

La création d'un domaine forestier qui permettrait certes une exploitation rationnelle des forêts favorable à l'intérêt général, présenterait pour la Caisse le double inconvénient d'être une immobilisation et de donner lieu à une entreprise commerciale de vente des coupes.

D'ailleurs ces différents placements ne représentent que des solutions partielles, intéressantes sans doute, mais qui n'apportent au problème du placement des fonds aucune modification fondamentale.

C'est qu'en effet la valeur de la méthode employée n'est en elle-même pas critiquable.

La solution adoptée s'accorde parfaitement, ou presque, au caractère des attributions confiées à la Caisse.

Par contre les difficultés et les dangers naissent de la trop grande quantité des investissements à effectuer. Quelles que soient les précautions prises, la liquidité et la sécurité ne peuvent être assurées de façon absolue lorsque le passif d'un établissement s'élève à près de 100 milliards. Malgré une gestion des plus avisée, la Caisse des dépôts et consignations se trouve désormais menacée par les réactions d'un public devenu particulièrement sensible aux moindres événements qui troublent la vie politique ou économique du pays.

CONCLUSION

Un rapide aperçu de la Caisse des dépôts et consignations la fait généralement apparaître comme un immense organisme aux attributions nombreuses et complexes. L'impression produite par sa puissance financière est d'autant plus forte qu'elle se manifeste avec plus de discrétion et l'admiration se porte vers ceux qui ont su la maintenir sans défaillance dans la voie de la prospérité.

Mais à ce sentiment se joint une certaine appréhension, lorsque pénétrant plus avant dans l'étude de cet établissement on prend une connaissance plus exacte de la place qu'il occupe désormais et des particularités qui le caractérisent. La puissance même de la Caisse apparaît alors comme lui faisant courir son risque principal. Soumise à des influences multiples et contradictoires, il semble que tous les éléments de sa force soient aussi des facteurs de sa fragilité et que son évolution même rende toujours plus redoutable l'éventualité d'une défaillance.

De fait la Caisse des dépôts se trouve désormais partagée entre ses devoirs à l'égard de ses déposants et de la collectivité. Instituée pour défendre les droits individuels contre les emprises de l'Etat ou les abus des particuliers, elle ne peut plus se consacrer exclusivement à cette mission et doit même parfois sacrifier les intérêts particuliers qu'elle est chargée de défendre au souci de l'intérêt général.

La Caisse par le développement progressif de ses attributions tend à devenir une expérience d'économie dirigée dans un régime d'économie libérale. La prévoyance, en effet, qui par sa nature même est une œuvre essentiellement individuelle, se transforme en une fonction collective et c'est la Caisse des dépôts et consignations qui sous l'égide de l'Etat supporte la responsabilité de gérer la plus grosse partie de l'épargne du Pays. Mais les organismes publics ne peuvent dans cette voie remplacer les initiatives privées. Ils impriment à l'évolution économique une direction qui l'écarte de son développement normal et augmentent ainsi la gravité des conséquences d'une erreur.

La Caisse des dépôts et consignations n'échappe pas à cette règle générale, l'importance du rôle qu'elle joue dans la vie du pays aggrave les risques que son action comporte.

*
* *

Réalisant à l'origine l'application d'une mesure de saine gestion des finances publiques, la Caisse des dépôts est, en un siècle d'évolution, devenue l'un des établissements publics les plus importants. Les grandes lignes de sa politique doivent désormais subir une orientation qui tienne compte des besoins généraux du pays car son action lui donne une place prépondérante dans tous les domaines où elle intervient par l'exercice de ses attributions ou de sa fonction de placement.

La mission essentielle de la Caisse est de conserver dans des conditions de sécurité absolue les fonds qui sont déposés chez elle. C'est dans l'exercice de cette fonction qu'elle est appelée, par la conservation des fonds de consignations à jouer un rôle juridique qui passe souvent inaperçu depuis

le développement de ses autres attributions. Il n'est pas indifférent cependant que les particuliers en attendant le règlement d'une instance judiciaire puissent placer en lieu sûr les sommes faisant l'objet de leur différend. Cette mesure assure l'efficacité de l'action de la justice. Mais il faut aussi que les déposants soient garantis contre les risques de la cupidité des dépositaires ou des fluctuations de la situation du Trésor. Ainsi se trouve facilitée l'exacte exécution des obligations civiles qui reste un des éléments essentiels de la stabilité sociale d'un pays.

Mais à côté de ce rôle juridique initial, la Caisse des dépôts a été appelée postérieurement à rendre des services plus importants encore dans le développement de la prévoyance.

L'épargne dans les classes modestes doit, sous toutes ses formes, être à la fois encouragée et protégée. Plus utile, mais aussi plus pénible à réaliser pour ceux qui ne vivent que de leurs gains journaliers, il faut qu'elle puisse être récompensée dès sa formation par de notables avantages et qu'elle soit ultérieurement mise à l'abri de tous les risques que pourrait lui faire courir l'inexpérience des épargnants. Les établissements privés ne réalisent pas à ce point de vue les conditions nécessaires, soit qu'ils recherchent exclusivement des bénéfices et ne s'intéressent pas aux sommes trop minimes, soit qu'ils n'offrent souvent pas toute la sécurité désirable. La Caisse des dépôts et consignations au contraire, par son organisation administrative et financière était particulièrement désignée pour conserver et faire fructifier les fonds d'épargne. Aussi, au fur et à mesure que dans les rapports des différentes classes de la nation, la notion de solidarité prenait la place de celle de charité et se manifestait par le vote de nombreuses lois sociales, la

Caisse fut-elle à chaque fois chargée du fonctionnement financier de la prévoyance facultative et de l'organisation de la prévoyance obligatoire.

Malheureusement par une déformation de ce rôle social si fructueux, la Caisse des dépôts a été, depuis quelques années, poussée à intervenir dans le domaine économique. En étendant le champ d'action des caisses d'assurance et d'épargne, le législateur les a utilisées comme un instrument de lutte contre les banques et les compagnies privées. Il semble cependant que la libre concurrence tempérée par un contrôle de l'Etat soit bien suffisante pour réglementer le marché des assurances et des opérations bancaires et qu'en tout état de cause cette intervention de la Caisse s'opère au détriment du fisc qui y perd une fraction importante de matière imposable. Mais le résultat le plus certain est d'augmenter considérablement le total des fonds que la Caisse doit gérer et d'accroître l'influence que sa fonction de placement lui procure.

L'investissement de près de 100 milliards ne peut se réaliser sans avoir sur l'économie générale des répercussions importantes. Cependant les conditions particulières qui sont imposées à la Caisse dans l'emploi de ses fonds ont surtout contribué à accroître son rôle social et à lui conférer une action financière et monétaire.

L'Etat emploie la plus grande partie des avances qui lui sont faites au financement d'œuvres d'assistance comme la construction d'habitations à bon marché, l'électrification des campagnes ou la réparation des dommages causés par certains sinistres. Ainsi la Caisse des dépôts qui par ses attributions favorise le développement de l'épargne contribue par ses placements aux œuvres d'intérêt social. Par son intermédiaire les fonds de prévoyance alimentent les

besoins de l'assistance. Mais ce circuit qui achève de donner à la Caisse son caractère prédominant d'organisme social ne va pas sans de graves inconvénients pour l'établissement.

D'une part il impose au Trésor des charges assez lourdes tandis que par ailleurs il réduit les ressources que la Caisse peut consacrer à ses interventions sur le marché financier.

L'action financière de la Caisse des dépôts présente en effet de grands avantages pour le crédit public. Le soutien apporté au cours des rentes par des achats réguliers doit donner aux fonds d'Etat une grande stabilité et même provoquer en période normale une hausse progressive facilitant la réalisation d'une conversion.

La crainte d'aboutir ainsi à un affaissement du loyer de l'argent tel qu'il empêche la Caisse de servir à ses déposants une rémunération suffisante, semble plus théorique que réelle surtout dans une période où les appels de l'Etat à l'épargne se renouvellent presque incessamment. Il reste donc seulement que les placements de la Caisse contribuent à la bonne tenue des rentes, ce qui considéré du point de vue financier est toujours favorable à l'ensemble du marché.

Mais la Caisse en dehors de ses investissements à long terme doit se munir de disponibilités importantes. Cette recherche lui donne à côté de son rôle financier une action monétaire qui grandit au cours des périodes troublées où elle est obligée d'accroître sa trésorerie. Elle a dans ce but réalisé au cours de ces dernières années une organisation du marché à moyen terme en pratiquant le réescompte des effets de 6 mois à 5 ans et des bons de la Défense nationale. Les banques ont ainsi la possibilité de mobiliser leur portefeuille même si elles ne peuvent ou ne veulent s'adresser à l'Institut d'émission. Cette ressource procure au marché

plus d'élasticité et évite les à-coups dans la circulation des capitaux disponibles. En revanche elle attribue à la Caisse des dépôts et Consignations une influence monétaire qui pourrait à certains moments contrebalancer celle de la Banque de France et gêner ses efforts de défense de la devise nationale.

Institution juridique, organisme social, entreprise économique ou établissement financier, la Caisse des dépôts et consignations dès que son développement l'appelle à intervenir dans une nouvelle branche de l'activité nationale y prend immédiatement une place de premier plan. La grandeur des fonds qu'elle doit gérer donne à son action des répercussions qui l'obligent à sortir du cadre de sa mission primitive, mais aussi elle multiplie les dangers auxquels la Caisse s'expose et qu'aucune politique si habile soit-elle ne peut éviter.

*
* *

Si le développement des attributions de la Caisse l'a rendu désormais plus solidaire des variations de l'activité économique, l'orientation de sa politique de placement l'a par ailleurs placée dans une étroite dépendance à l'égard des fluctuations du crédit public. Cette situation nouvelle paraît à la fois susceptible de détruire les garanties autrefois accordées aux déposants et de menacer les intérêts bien entendus de la collectivité.

La séparation entre les deniers privés et publics que le législateur de 1816 avait voulu réaliser cesse d'être effective lorsque l'Etat utilise les réserves de la Caisse pour couvrir des dépenses que son budget en déficit ne lui permet pas de supporter. Si le Trésor n'a pas directement à sa dis-

position les fonds de la prévoyance, il en reçoit cependant la majeure partie. Par l'intermédiaire des divers placements de la Caisse : comptes courants, bons, obligations, titres de rentes, avances de l'Etat, le Trésor est presque l'unique débiteur de la Caisse et la situation actuelle des finances ne permet pas d'entrevoir les moyens par lesquels il pourra s'acquitter de sa dette. La confusion est ainsi réalisée sinon de droit du moins de fait. La situation des déposants, en face d'une tentative de l'Etat d'alléger ses charges par une dévaluation, ne serait pas préférable à celle des consignataires de l'an VII lorsque fut décrétée la banqueroute des deux tiers.

Et cependant ce danger d'une mainmise de l'Etat sur l'épargne collective s'accroît à mesure que l'indépendance de la Caisse des dépôts devient plus théorique. Le législateur de la Restauration dans l'œuvre financière qu'il a réalisée est resté constamment dominé par sa défiance à l'égard de l'autorité exécutive dont il s'est toujours efforcé de limiter les pouvoirs. Mais l'évolution politique du siècle dernier par un renversement des rôles antérieurs a tout au contraire obligé le gouvernement à protéger les deniers publics contre la prodigalité des Assemblées ; lutte dans laquelle il se trouve malheureusement dépourvu d'armes efficaces. La situation présente de la Caisse des dépôts participe de cet état de choses. Protégée contre les interventions du ministre des finances elle doit se soumettre aux volontés du Parlement qui tend de plus en plus à considérer les capitaux déposés à la Caisse comme un réservoir inépuisable de ressources dont il peut disposer à sa guise. Cependant les textes laissaient encore au Directeur général le pouvoir de refuser son concours ou tout au moins d'imposer ses conditions. Mais avec le décret-loi du 15 mai 1934,

sur les assurances sociales, un nouveau mode de relations tend à s'établir entre l'Etat et la Caisse. Pour 75% des fonds de capitalisation celle-ci se voit imposer un véritable emprunt forcé au sujet duquel elle ne peut même pas réclamer le taux d'intérêt qui lui paraît nécessaire au fonctionnement de ses services. Il peut certes paraître utile de ranimer l'économie nationale par la mise en œuvre de grands travaux publics, mais il n'en reste pas moins que les prélèvements effectués pour le service des assurances sociales ont un but précis, dont la réalisation ne doit être altérée en aucune manière. Et d'ailleurs l'instauration de cette nouvelle politique dépasse le cadre des assurances, elle marque une réduction de l'indépendance de la Caisse des dépôts et menace de s'étendre à ses autres attributions. Les droits des déposants de toute catégorie seraient ainsi sacrifiés au profit d'une politique qui tend à obliger l'Etat à pourvoir, sans distinction à toutes les infortunes des citoyens. Et cependant tandis que l'organisation administrative de la Caisse ne suffit plus pour donner aux déposants toutes les garanties désirables le mode d'emploi des fonds cesse de présenter une sécurité absolue. La masse trop considérable des capitaux à gérer jointe à l'instabilité du cours des valeurs d'Etat constitue pour l'équilibre financier de la Caisse des dépôts des risques auxquels les fonds déposés ne devraient pas être soumis.

L'importance des placements à court terme provoquerait, en cas de réalisation immédiate, de terribles perturbations. Le Trésor trouverait difficilement le moyen de rembourser le solde des comptes-courants et la Caisse autonome d'amortissement ne pourrait résister longtemps aux demandes de remboursements des bons de la Défense nationale.

Quant aux rentes, les chutes de leurs cours infligent

déjà à la Caisse des pertes sensibles et leur négociation en Bourse ne pourrait se réaliser sans provoquer un véritable effondrement des cours. Enfin le remboursement des avances apparaît d'autant plus problématique que l'Etat doit déjà emprunter pour faire face à ses besoins normaux.

Certes, tout établissement qui fait valoir des capitaux est exposé à ne pouvoir satisfaire à des demandes massives de remboursement. Mais dans les périodes troublées cette menace s'accroît à mesure que l'organisme devient plus important. La diversité des placements, elle-même, disperse les risques sans les faire disparaître, et cette solution n'est même pas possible à la Caisse des dépôts puisque les valeurs industrielles ou les immeubles conviennent mal à la nature des sommes qu'elle doit gérer.

Aussi bien la sécurité complète qui doit être donnée à la petite épargne ne pourrait-elle être obtenue que par une diminution des fonds déposés, ce qui permettrait tout en conservant les catégories de placements antérieurs de rendre à la gestion du portefeuille toute la souplesse nécessaire. Cette politique aurait en outre l'avantage de faire cesser une accumulation de capitaux contraire à l'intérêt général.

La centralisation des capitaux de la prévoyance facultative ou obligatoire par la Caisse des dépôts et consignations présente pour la collectivité l'inconvénient de priver l'économie nationale des capitaux dont elle a besoin et de les mettre à la disposition de l'Etat en vue d'un usage généralement moins fructueux.

L'abaissement des prix de revient si nécessaire en France trouve dans l'élévation du loyer de l'argent un obstacle capital. Par les intérêts qu'elles servent à leurs déposants les Caisses d'épargne contribuent à maintenir cette situa-

tion. Les entreprises privées se voient obligées d'offrir à leurs créanciers une rémunération qui grève excessivement leurs frais généraux. Mais cependant les capitalistes préfèrent encore ne pas engager leurs fonds et les laisser en dépôt à vue. Ainsi des sommes considérables sont soustraites à l'économie nationale et viennent s'ajouter à celles qui sont déjà prélevées pour les Assurances sociales. Dans ces conditions l'industrie française se trouve complètement paralysée; à l'extérieur elle n'a plus les moyens de lutter contre la concurrence des autres pays, à l'intérieur elle ne peut adapter ses prix aux ressources plus restreintes des consommateurs. Les tentatives d'amélioration de l'outillage ou de création de nouvelles entreprises sont arrêtées par la pénurie des capitaux et les banques elles-mêmes n'ont plus la possibilité d'accorder au commerce et à l'industrie les crédits qui leur sont nécessaires. Certes, les sommes gérées par la Caisse des dépôts finissent bien par rentrer à un certain moment dans le circuit économique. Mais outre qu'il s'écoule généralement un temps assez long, il faut tenir compte que les emplois faits par les collectivités publiques ne présentent généralement pas pour l'économie nationale le même avantage que ceux qui sont laissés à l'initiative des particuliers. Le souci de la productivité y est moins constant et le rendement des sommes utilisées en est diminué d'autant.

Quoi qu'il en soit la soustraction des capitaux à l'économie privée contribue à favoriser le développement constant des interventions de l'Etat. S'étant porté garant des dépôts dans les caisses d'épargne, il supporte toute la responsabilité de leur gestion et les épargnants auxquels il accorde une rémunération élevée préfèrent se décharger sur lui du soin de gérer leur fortune. Mais avec les fonds

qu'il reçoit ainsi, il prétend concurrencer les entreprises économiques prospères, remplacer les défailtantes ou même faire régner sur le marché des prix que les conditions naturelles condamnent.

Ainsi la Caisse des dépôts devient un instrument d'économie dirigée et permet à l'Etat de tendre vers un accaparement de l'activité économique. Avec le développement constant de l'établissement, il semble que les Français doivent se transformer tous en membres participants, mais irresponsables d'une immense entreprise qui gérera leurs capitaux, alimentera leur activité et les mettra à l'abri des conséquences pécuniaires de tous les risques qu'ils peuvent courir.

Toutefois le plus grand danger résulte actuellement de la coexistence d'un Trésor pauvre et d'une Caisse trop riche.

Les diverses interventions de l'Etat, utiles dans leur principe, mais exagérées dans leur développement, n'auraient pris une telle ampleur s'il n'avait été assuré de trouver auprès de la Caisse des dépôts et consignations les moyens financiers de les réaliser. Bien qu'elles doivent théoriquement donner lieu à des remboursements ultérieurs, elles laissent cependant à la charge du Trésor des différences très sensibles qui sont en définitive supportées par les contribuables. Encore que ce ne soit là qu'un inconvénient indirect de l'accumulation des capitaux à la Caisse, il n'en présente pas moins une réelle importance à une époque où les charges fiscales absorbent une grande part du revenu national.

*
* *

Ainsi dans tous les domaines où elle exerce son activité, la Caisse des dépôts et consignations par ses interventions

tend à constituer un véritable péril soit pour ses déposants, soit même pour la collectivité toute entière. Ces dangers en puissance tiennent essentiellement au développement excessif pris par cet établissement depuis quelques années. Malgré l'habileté et la compétence avec lesquelles il est géré, son équilibre paraît d'année en année plus instable et les écueils toujours plus difficiles à éviter. Il semble donc que la seule solution qui reste à envisager soit de limiter dès maintenant l'afflux des capitaux.

La réduction du maximum des dépôts aux caisses d'épargne et des capitaux garantis par les caisses de retraite et d'assurance, peut-être même l'extension du système de la répartition dans le fonctionnement des assurances sociales seraient de nature à alléger dans de fortes proportions les responsabilités de la Caisse. Elle pourrait ainsi reprendre sa mission traditionnelle de protection de la petite épargne française avec la maîtrise et la pondération dont elle a donné pendant cent vingt ans. le plus bel exemple.

Vu : *Le Doyen,*
Edgar ALLIX

Le Président de la thèse,
Edgar ALLIX

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLETY

ANNEXES

Annexe I

Bilan de la Caisse des Dépôts et Consignations du 31 décembre 1933. (en milliers de francs)

<i>Actif</i>		<i>Passif</i>	
		Consignations	2.148.786
Caisse	84.261	Dépôts divers	3.223.592
Effets à recevoir	3.028	Sociétés de secours mutuels.....	853.917
Comptes courants	7.176.417	Fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne	2.541.934
Bons de la Défense na- tionale et valeurs à court terme	6.026.465	Caisses d'épargne	35.363.551
Rentes sur l'Etat et va- leurs diverses	26.157.850	Ministère du Travail Produit de la vente des timbres R. O. P.	24.578
Prêts	10.325.010	Ministère du Travail : Produit de la vente des timbres et des co- tisations pour les A. S.	1.365.626
Placements immobi- liers	320.347	Créditeurs divers.....	3.988.738
Immeubles de la Direc- tion générale et suc- cursales	49.368	Comptes d'ordre et di- vers	322.527
Correspondants, prépo- sés L C de règlement.	2.138	Correspondants, prépo- sés L C de règlement.	122.246
Compte d'ordre	283.062	Comptes de réserve ...	245.917
Total	50.377.946	Profits et pertes	176.534
		Total	50.377.946

N. B. — Dans le bilan, les services spéciaux ne figurent que pour les fonds libres qui leur appartiennent en fin d'année. Ces disponibilités sont groupées au passif sous la rubrique « créditeurs divers ». Leur contre-partie à l'actif est composée dans les « comptes-courants ».

Annexe II

**Etat des comptes d'épargne (Caisse nationale et Caisses ordinaires)
au 1^{er} janvier 1934**

<i>Total des fonds versés à la Caisse des dépôts....</i>	63.794.100.000		
provenant des caisses ordinaires	35.525.500.000		
provenant de la Caisse nationale	25.777.300.000		
provenant du fonds de réserve et de garantie des Caisses d'épargne	2.491.300.000		
<i>Répartition des placements. Disponibilités</i>	5.152.300.000	8 %	
Caisses ordinaires	2.593.900.000		
Caisse nationale	1.747.900.000		
Fonds de réserve	810.500.000		
<i>Valeurs à court terme</i>	6.892.500.000	10,8 %	
Caisses ordinaires.....	4.016.900.000		
Caisse nationale	2.653.900.000		
Fonds de réserve	221.700.000		
<i>Valeurs à long terme</i>	51.749.300.000	81,2 %	
Caisses ordinaires.....	28.914.700.000		
Caisse nationale	21.375.500.000		
Fonds de réserve	1.459.100.000		

Annexe III

**Emploi des fonds effectués par la Caisse des dépôts et consignations en 1933.
(Services propres et services gérés).**

Montant global des emplois.....	6.056.971.029
Rentes et valeurs diverses.....	2.874.462.558
Prêts	3.865.804.747
Immeubles	71.546.635
 Total des emplois définitifs.....	 6.811.813.940
 Diminution des emplois en Bons de la Défense nationale et valeurs à court terme	 754.842.911

BIBLIOGRAPHIE

Caisse des dépôts et consignations.

1^o Ouvrages spéciaux.

- Chevreau.** — *La Caisse des dépôts et consignations et la gestion de l'épargne populaire*, thèse, Bordeaux, 1919.
Delatour. — *La Caisse des dépôts et consignations*, 1906.
Mougenc de Saint-Avid. — *La Caisse des dépôts et consignations*, thèse, Paris, 1910.
Sautot. — *Nouveau guide pratique et précis de la Caisse des Dépôts et consignations*.

2^o Recueils et répertoires.

- Répertoire du droit administratif.*
Répertoire général du droit français.
Dictionnaire des finances, de Léon Say.
Dictionnaire d'Economie politique, de Léon Say et Chailley.
Recueil de lois et décrets sur la Caisse des dépôts et consignations

3^o Revues et Périodiques.

- Annales des Sciences politiques*, novembre 1902, « La Caisse des dépôts et consignations et son rôle dans la vie financière », par Gilbert Flandin.
Revue de Science et de Législation financière, 1929, « Le financement de l'économie nationale » par Just Harestoy.
Revue politique et parlementaire, août 1931, « La Caisse des dépôts et consignations », par Joseph Barthelemy. — Févr er 1934 : « Les divagations du crédit de l'Etat », par Compeyrot.
Mercure de France, 15 mars 1934 : « Les dangers en puissance de la Caisse des dépôts et consignations », par G. Delore.
Politique, juin 1934 : « La gestion de l'épargne sociale par les organismes publics », par P. Ducrot.

Cdiatal, du 15 novembre 1932 : « L'évolution de la politique financière de la Caisse des dépôts et consignations », par Gaston Blin.

Bulletin quotidien de la Société d'Etudes et d'Informations économiques, des 21 octobre 1932 et 12 janvier 1933 : « Le problème de la Caisse des dépôts et consignations ».

4° Ouvrages généraux

Allix. — *Traité élémentaire de la science des finances et de législation financière.*

Berthélemy. — *Traité élémentaire de droit administratif.*

Hauriou. — *Précis de droit administratif et de droit public.*

5° *Rapports de la commission de surveillance de la Caisse des Dépôts et consignations*

Consignations.

Huet et Varnier. — *Manuel du service des consignations.*

Guillemot. — *Traité des consignations.*

Instruction générale sur le contentieux et le service des consignations.

Caisses d'épargne.

Baratier. — *Le régime financier des caisses d'épargne françaises depuis la loi du 20 juillet 1895*, thèse, Paris, 1906.

Ludot. — *Les caisses d'épargne privées et la Caisse des dépôts et consignations*, thèse, Paris, 1913.

Magnien. — *Les caisses d'épargne ordinaires en France (1914-1924)*, thèse, Paris, 1926.

Rapport sur les opérations des caisses d'épargne ordinaires.

Sociétés de secours mutuels.

Assanis. — *La mutualité pratique.*

Barbin. — *Les sociétés de secours mutuels*, thèse, Paris, 1901.

Retraites ouvrières et paysannes.

Broust. — *La loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes. Examen critique. Causes de son échec partiel*, thèse, Paris, 1916.

Delatour. — *Le système financier des retraites ouvrières et paysannes*, thèse, Paris, 1911.

Assurances sociales.

Antonelli. — *Guide pratique des assurances sociales.*

Caffot. — *Les versements obligatoires et les remises de gestion aux caisses primaires de répartition*, thèse Montpellier, 1932.

Hubert et Le Proust. — *Les assurances sociales.*

Solus. — *Quel est le nouveau régime des assurances sociales?*

Tissier, Olivier de Sardan, Closset. — *Traité des assurances sociales.*

Bulletin des allocations familiales et des assurances sociales.

Rapport sur les assurances sociales de 1930 au 31 décembre 1932.

Caisse nationale des retraites pour la vieillesse.

Delatour. — *La caisse nationale des retraites pour la vieillesse.*

Librez. — *La caisse nationale des retraites pour la vieillesse*, thèse Paris, 1906.

« Guide synoptique du service des pensions et des caisses nationales de retraites et d'assurances », publication de l'*Indicateur universel des Postes, Télégraphes et Téléphones*.

Rapport de la commission supérieure.

Caisses nationales d'assurance en cas de décès et en cas d'accidents.

Delatour. — *Les caisses nationales d'assurance en cas de décès et en cas d'accidents.*

« Guide synoptique du service des pensions et des caisses nationales de retraites et d'assurances », publications de l'*Indicateur universel des Postes, Télégraphes et Téléphones*.

Rapport de la commission supérieure.

Caisse nationale d'épargne.

Pouret. — *Les caisses d'épargne postale en France et à l'étranger*, thèse Paris, 1895.

Répertoire pratique de jurisprudence.

« Guide synoptique du service de la caisse nationale d'épargne », publications de l'*Indicateur universel des Postes, Télégraphes et Téléphones*.

Rapport sur les opérations de la Caisse nationale d'épargne.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction.....	1
Historique	1

PREMIERE PARTIE

ORGANISATION ADMINISTRATIVE

Chapitre premier. — Organes d'administration.....	10
<i>Section I. — La commission de surveillance. Composition. Attributions</i>	<i>10</i>
<i>Section II. — Les services : Administration centrale. Préposés extérieurs</i>	<i>14</i>
Chapitre II. — Fonctionnement de la Caisse.....	23
<i>Section I. — Exécution des services : Opérations de dépenses et de recettes, comptabilité.....</i>	<i>23</i>
<i>Section II. — Contrôle : administratif, juridictionnel, parlementaire</i>	<i>27</i>

DEUXIEME PARTIE

ATTRIBUTIONS

Chapitre premier. — Services propres.....	38
<i>Section I. — Consignations. Catégories de consignations. Régime..</i>	<i>39</i>
<i>Section II. — Dépôts divers : des caisses des retraites, des établissements et services publics, des officiers ministériels et auxiliaires de la justice.....</i>	<i>46</i>
<i>Section III. — Caisses d'épargne : Evolution historique et organisation administrative. Régime financier.....</i>	<i>54</i>
<i>Section IV. — Sociétés de secours mutuels : Organisation administrative. Régime financier.....</i>	<i>62</i>
<i>Section V. — Assurances sociales et retraites ouvrières et payannes.....</i>	<i>66</i>

Chapitre II. — Services spéciaux.....	87
<i>Section I. — La Caisse nationale de retraites pour la vieillesse : Administration. Fonction principale. Sections spéciales.....</i>	88
<i>Section II. — La Caisse nationale d'assurance en cas de décès et la Caisse nationale d'assurance en cas d'accidents : organisation administrative, fonctionnement.....</i>	101
<i>Section III. — Fonds spécial des retraites des ouvriers des établissements industriels de l'Etat.....</i>	113
<i>Section IV. — Caisse intercoloniale des retraites : organisation administrative, fonctionnement.....</i>	115
<i>Section V. — Fonds de prévoyance de l'aéronautique.....</i>	118
<i>Section VI. — Caisse nationale d'épargne : administration et organisation. Régime financier.....</i>	120

TROISIEME PARTIE

EMPLOI DES FONDS

Chapitre premier. — Règles régissant l'emploi des fonds.....	135
<i>Section I. — Règles pratiques.....</i>	135
<i>Section II. — Règles légales.....</i>	140
Chapitre II. — Composition du portefeuille.....	146
<i>Section I. — Disponibilités.....</i>	147
<i>Section II. — Placements à court terme.....</i>	149
<i>Section III. — Placements à long terme.....</i>	152
Conclusion.....	167
Tableaux. Annexes.....	179
Bibliographie.....	181

Bordeaux. — Imprimerie Bière, 18, rue du Peugue. — 1934.
